



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS EM PORTUGAL:
UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS**

ILDEFONSO RODRIGUEZ TEIXEIRA

Rio de Janeiro

2019/2

ILDEFONSO RODRIGUEZ TEIXEIRA

**A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS EM PORTUGAL:
UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Sidney Guerra**.

Rio de Janeiro

2019/2

CIP - Catalogação na Publicação

T266s Teixeira, Ildefonso
A situação dos refugiados em Portugal: uma
análise à luz do Direito Internacional dos
Refugiados / Ildefonso Teixeira. -- Rio de Janeiro,
2019.
66 f.

Orientador: Sidney Guerra.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Direito Internacional dos Refugiados. 2.
Portugal. 3. União Europeia. I. Guerra, Sidney,
orient. II. Título.

**A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS EM PORTUGAL:
UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Sidney Guerra**.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2019/2

Aos 70,8 milhões de pessoas no mundo que, por motivos de guerra, perseguição, violência e violação aos direitos humanos foram forçadas a fugir de suas regiões de origem.

“Se eles soubessem o que deixamos atrás, eles
abririam automaticamente as portas para nós”
(autor desconhecido).

RESUMO

TEIXEIRA, I.R. A situação dos refugiados em Portugal: uma análise à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos. 2019. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

O presente trabalho analisa, a partir da perspectiva do instituto do refúgio, a situação dos refugiados em Portugal. Para melhor exposição do tema, a pesquisa utiliza o método analítico-teórico, realizado através de pesquisas jurídicas, bibliográficas e midiáticas no âmbito do direito internacional, considerando a legislação portuguesa, em sintonia com as normas estabelecidas pela União Europeia para compreensão de alguns desdobramentos internos do fenômeno do refúgio. O primeiro capítulo demonstra uma síntese histórica do instituto do refúgio e de seu contexto mundial, europeu e português. O segundo capítulo analisa o instituto do refúgio à luz do Direito Internacional, europeu e português. O terceiro capítulo expõe os mecanismos protetivos vigentes na República Portuguesa e as instituições de acolhimento. O último capítulo caracteriza alguns desdobramentos da situação dos refugiados. De um modo geral, o sistema legal português, em consonância com as normas da União Europeia, promove a integração dos refugiados, estabelecendo acesso ao emprego, assistência médica e social, educação, dentre outros serviços de acolhimento. A pesquisa contribuiu para a compreensão de que, não obstante alguns fatores econômicos e sociais, Portugal permanece um destino relativamente atrativo aos refugiados na União Europeia, face a proteção jurídica existente em seu atual ordenamento.

Palavras-Chave: Direito Internacional dos Refugiados; Portugal; União Europeia.

ABSTRACT

This paper analyzes, from the perspective of the refugee institute, the situation of refugees in Portugal. For a better exposition of the subject, the research uses the analytical-theoretical method, carried out through legal, bibliographical and media research in the scope of international law, considering the Portuguese legislation in line with the norms established by the European Union in order to understand some internal developments of the law refugee phenomenon. The first chapter demonstrates a historical synthesis of the refugee institute in the global, European and Portuguese context. The second chapter examines the institute of refugee under international, European and Portuguese law. The third chapter presents the protective mechanisms in force in the Portuguese Republic and the host institutions. The last chapter features some developments in the refugee situation. In general, the Portuguese legal system, in line with European Union standards, promotes the integration of refugees, establishing access to employment, medical and social assistance, education, among other services. The research contributes to the understanding that, despite some economic and social factors, Portugal remains a relatively attractive destination for refugees in the European Union, given the existing legal protection in its current order.

Keywords: International Refugee Law; Portugal; European Union.

RÉSUMÉ

Cet article analyse, du point de vue de l'institut des refuges, la situation des réfugiés au Portugal. Pour une meilleure présentation du sujet, la recherche utilise la méthode analytique-théorique, réalisée au moyen de recherches juridiques, bibliographiques et médiatiques relevant du droit international, en considérant la législation portugaise conformément aux normes établies par l'Union européenne afin de comprendre certains développements internes du phénomène du droit des réfugiés. Le premier chapitre présente une synthèse historique de l'institut des refuges dans le contexte mondial, européen et portugais. Le deuxième chapitre examine l'institut des réfugiés en droit international, européen et portugais. Le troisième chapitre présente les mécanismes de protection en vigueur dans la République Portugaise et les institutions hôtes. Le dernier chapitre décrit certains développements de la situation des réfugiés. En règle générale, le système juridique portugais, conformément aux normes de l'Union européenne, favorise l'intégration des réfugiés, en établissant un accès à l'emploi, à l'assistance médicale et sociale, à l'éducation, entre autres services. La recherche contribue à faire comprendre que, malgré certains facteurs économiques et sociaux, le Portugal reste une destination relativement attrayante pour les réfugiés dans l'Union européenne, compte tenu de la protection juridique existante dans son ordre actuel.

Mots-clés: Droit international des réfugiés; Le Portugal; Union Européenne.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
OBJETIVO GERAL	13
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	14
1. A MIGRAÇÃO E O REFÚGIO NO CONTEXTO HISTÓRICO	15
1.1 O REFÚGIO E A CRIAÇÃO DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS	15
1.2 A CRISE DE REFUGIADOS NO MUNDO E A UNIÃO EUROPEIA	17
1.3 BREVE HISTÓRICO DO ASILO E DO REFÚGIO EM PORTUGAL.....	19
2. A TUTELA JURÍDICA DO REFÚGIO	22
2.1 O REFÚGIO À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL.....	22
2.2 O REFÚGIO À LUZ DO SISTEMA EUROPEU: LEGISLAÇÃO EUROPEIA	30
2.3 O REFÚGIO À LUZ DO SISTEMA PORTUGUÊS: LEGISLAÇÃO PORTUGUESA	34
3. ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS EM PORTUGAL.....	38
3.1 PORTUGAL E OS PROGRAMAS DE ACOLHIMENTO DA UNIÃO EUROPEIA.....	38
3.2 MECANISMOS DE PROTEÇÃO EM PORTUGAL	42
3.2.1 <i>Processo de Refúgio Espontâneo</i>	44
3.2.2 <i>Processo de realocação</i>	46
3.2.3 <i>Processo de Reinstalação</i>	47
4. ALGUNS DESDOBRAMENTOS DA SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS EM PORTUGAL	49
4.1 QUESTÕES POLÍTICAS	49
4.2 A INTEGRAÇÃO DOS REFUGIADOS EM PORTUGAL.....	51
4.2.1 <i>Acesso ao emprego e habitação</i>	52
4.2.2 <i>Aprendizagem da língua portuguesa</i>	54
4.2.3 <i>Validação das competências académicas e profissionais</i>	55
4.2.4 <i>Morosidade na análise dos pedidos de refúgio</i>	56
4.2.5 <i>Dificuldades de integração e 'fuga' do país</i>	56
5. À GUIA DE CONCLUSÃO: PORTUGAL, O ELDORADO DO REFÚGIO?	59

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da migração representa um dos maiores desafios atuais aos países que integram a União Europeia, sobretudo no que concerne ao migrante que se encontra em situação de perseguição por questão de nacionalidade, racial, religiosa ou política: o denominado refugiado.

Em 2017, aproximadamente 68,5 milhões de indivíduos se encontravam em condição de deslocamento forçado (ACNUR, 2018), sendo esse o quarto recorde consecutivo em número totais de refugiados – nas condições de deslocados internos e solicitantes de refúgio.

Na União Europeia, nesse mesmo ano, um número aproximado de 150.000 imigrantes e solicitantes de refúgio lograram chegar ao continente europeu, na sua grande maioria, em embarcações clandestinas, inseguras e superlotadas, através do Mar Mediterrâneo, desembarcando predominantemente na Itália e na Grécia (EUROSTAT, 2019). Esses países, em razão da maior proximidade geográfica com o norte da África e Oriente Médio são os que absorvem o maior fluxo migratório e, conseqüentemente, os que sofrem com o ônus dessa crise humana.

Os países que não são diretamente atingidos, por sua vez, se posicionam contra o recebimento dos refugiados, chegando a impedir, por vezes, que ultrapasses suas fronteiras.

No entanto, nem todos os países europeus percebem a chegada desses refugiados como um fator negativo. Nessa exceção, no contrafluxo europeu, encontra-se Portugal, que vê com bons olhos a chegada dessa massa.

O principal motivo por trás do posicionamento singular de incentivo de acolhida de refugiados em seu território está a necessidade de mão de obra jovem, por tratar-se do país com o menor índice de natalidade na União Europeia.

No hiato das implementações de medidas governamentais para atrair refugiados e do processo de instalação permanente desses refugiados em território luso parece existir, apesar de inúmeros esforços, uma incapacidade dos anfitriões em reter esse contingente populacional,

tão necessário ao aquecimento econômico português. É nesse contexto que surge o cerne de interesse desta pesquisa acadêmica.

O presente trabalho objetiva analisar, a partir do instituto jurídico do refúgio, no âmbito do Direito Internacional, do Direito Europeu e do Direito português, a situação dos refugiados em solo português face as condições de acolhimento e permanência proporcionadas pelo país – condições jurídicas, políticas, sociais, econômicas.

Considera, também, as tensões políticas e divergências de interesses que orbitam na União Europeia, levando a analisar de que forma Portugal diverge da União Europeia tendo em consideração o seu grande interesse em atrair refugiados ao seu território.

O tema em questão é objeto de ampla discussão acadêmica e midiática em função da expressiva dimensão de seus fluxos e da consequente alteração que o fenômeno impõe no cotidiano interno dos países, bem como no contexto internacional.

Dentre alguns desdobramentos oriundos da imigração e do refúgio podemos evidenciar: a "internacionalização" do ser humano enquanto agente de grandes impactos à globalização econômica; a dificuldade apresentada por Portugal na adequação dos dispositivos legais para o rápido processamento aos requerentes de refúgio; a incapacidade de fronteiras geopolíticas refrearem o fluxo de indivíduos e de distinguirem quais são migrantes, solicitantes de refúgio ou possíveis terroristas; a suposta ameaça ao sistema político dos Estados soberanos da União Europeia.

O método a ser utilizado na elaboração do presente tema é o analítico-teórico, a ser realizado através de pesquisas bibliográficas, midiáticas e jurisprudenciais no âmbito do direito internacional, considerando a análise do direito europeu nos temas concernentes ao instituto do refúgio, analisando, sobretudo, a Lei de Asilo na República Portuguesa em sintonia com as normas estabelecidas pela União Europeia, e seus consequentes desdobramentos internos no fenômeno do refúgio.

A escolha de Portugal como espaço econômico e geográfico, e a escolha do refúgio como instituto jurídico a ser pesquisado decorre do fato de serem elementos de um cenário propício

à análise da aplicabilidade de normas jurídicas defensoras da dignidade humana do indivíduo em deslocamento forçado.

Embora a história das migrações da República Portuguesa tenha sido objeto de inúmeras pesquisas acadêmicas, poucos estudos foram destinados ao direito dos refugiados em Portugal, justificado, hipoteticamente, muito pelo baixo número de requerentes de asilo no país ((JUBILUT, 2007).

Neste sentido, o presente trabalho de conclusão de curso pretende contribuir singelamente com essa lacuna do conhecimento acadêmico a partir do estudo dos refugiados em Portugal.

A pesquisa estrutura-se em quatro capítulos, apresentando-se no primeiro a história dos refugiados, sua importância e evolução em Portugal, bem como na União Europeia.

No segundo capítulo será analisado o instituto do refúgio envolvendo sua origem e sistema protetivo à luz do Direito Internacional, do direito europeu e, por fim, do direito português.

O terceiro capítulo expõe os mecanismos de proteção vigentes em Portugal e suas respectivas instituições de acolhimento.

Por fim, no intuito de compreender a condição de refúgio vivenciado por esta população em Portugal, o quarto capítulo caracteriza alguns desdobramentos da situação dos refugiados através da análise política de acolhimento e de integração, perpassando pelo acesso ao emprego, habitação, aprendizagem da língua portuguesa e validação de documentos pertinentes à permanência no país.

Objetivo Geral

Considerando a motivação quanto ao tema, pretende-se analisar a condição dos refugiados em Portugal à luz das normas concernentes ao refúgio.

Objetivos Específicos

Dentre os objetivos específicos, pretende-se:

- Apresentar uma síntese histórica do instituto do refúgio e do seu contexto no sistema internacional, europeu e português;
- Apresentar e compreender os as normas jurídicas aplicáveis ao refugiado em Portugal;
- Apresentar e compreender os mecanismos de proteção ao refugiado e os programas de acolhimento em Portugal, bem como no espaço comunitário europeu; e
- Identificar a condição dos refugiados em Portugal.

2. A MIGRAÇÃO E O REFÚGIO NO CONTEXTO HISTÓRICO

A rapidez, a densidade e a complexidade com que as redes mundiais de interdependência vêm se desenvolvendo nas últimas décadas — ou seja, o processo da globalização — e a consequente disparidade social e econômica que ela provoca, pelo fato de não garantir um progresso equitativo em todas as nações do globo, estão fortemente relacionados ao fenômeno da migração internacional contemporânea (GIDDENS, 1992).

Historicamente, até aproximadamente 1980, o fenômeno da imigração era baseado na suposição de que um desequilíbrio entre a oferta e demanda de trabalho determinava a locomoção de indivíduos de países menos desenvolvidos e industrializados para países mais desenvolvidos e industrializados — modelo “*push-pull*” ou de repulsa e atração.

Após 1980, a imigração foi concebida a partir de fatores sociais, numa perspectiva histórico-estruturalista que considerou o fluxo macroeconômico internacional como o principal fator do movimento migratório no sistema internacional.

Na esfera internacional, dentre as regiões economicamente atrativas ao fluxo migratório, encontra-se a União Europeia (SILVA JÚNIOR, 2015).

O fenômeno da imigração, bem como o fenômeno do refúgio representaram aspectos essenciais no processo de formação do bloco europeu e influencia, até hoje, a organização social, religiosa, política e econômica de seus Estados-Membros.

2.1 O Refúgio e a criação de Organismos Internacionais

Em razão de situações específicas, o migrante em situação de perseguição ou ameaça de morte recebe a denominação “refugiado”, a ser analisado em capítulos seguintes.

No contexto histórico, a proteção ao refugiado desenvolveu-se a partir de cenários de grandes conflitos mundiais ao longo do século XX.

Após o cessar da I Guerra Mundial, em 1918, foi proposto o projeto de criação da Liga das Nações. Nela, residia uma tentativa de estabelecer um sistema internacional (GUERRA;

ACCIOLY, 2017a) que zelasse pela paz e mediasse os conflitos entre as nações, contemplando a resolução pacífica de disputas, o desarmamento, a segurança coletiva e a mudança pacífica. No entanto, a nova sociedade internacional não teve muito êxito devido a existência de opiniões divergentes entre as grandes potências – Estados Unidos, França e Grã-Bretanha.

Apesar de seu malogro, é importante mencionar os esforços da Sociedade das Nações, antecessora da Organização das Nações Unidas (ONU), no auxílio a refugiados da Rússia, deslocados pela guerra civil daquele país.

No decorrer da história, a questão dos refugiados ganhou magnitude em virtude da II Guerra Mundial, levando a milhares de deslocamentos no continente europeu.

Nessa conjuntura, precedendo as atividades da ONU, foi criada a Organização Internacional dos Refugiados (OIR) e tinha como objetivo o saneamento de matérias referentes aos refugiados de guerra.

Posteriormente, em 1949, em detrimento da baixa adesão pelos Estados à OIR, foi criado um novo organismo que tratasse das emergentes questões dos refugiados: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Com forte atuação na proteção aos refugiados, o ACNUR proporciona proteção aos indivíduos que não gozam de tutela em seus respectivos países e trabalha no sentido de protegê-los no país de destino até que obtenham um status favorável (GUERRA; ACCIOLY, 2017a), inibindo a repatriação forçada, e dando assistência material relativa até a permanência sustentável do refugiado — *durable solutions*.

Na conjuntura internacional contemporânea (ACNUR, 2006), guerras civis, conflitos armados internos, conflitos entre etnias, regimes totalitários, catástrofes ambientais, desnutrição aguda, miséria, insuficiência de recursos, doenças, inobservância aos direitos fundamentais e aos direitos humanos, estão na origem dos deslocamentos humanos que culminam no fenômeno da migração forçada e do posterior status de refúgio.

Os continentes da Ásia e da África são os que apresentam maior incidência de refugiados, deslocados internos e apátridas, conforme será visto em momento oportuno.

Nos últimos anos, o fluxo de refugiados e migrantes econômicos apresentou um aumento gradual e preocupante (ACNUR, 2019).

Tal aumento ocorreu não somente pela busca de melhores condições econômicas, mas, sobretudo, por questões de violência intensa causada tanto por disputas internas quanto por guerras internacionais.

Assim, a urgência de migrar tinha em seu cerne a tutela do maior bem: a vida.

2.2 A crise de Refugiados no mundo e a União Europeia

De acordo com o ACNUR (2018), o número de refugiados atingiu índices recordes desde a Segunda Guerra Mundial, oriundo de regiões predominantemente em conflito, conforme mostra o gráfico 1:

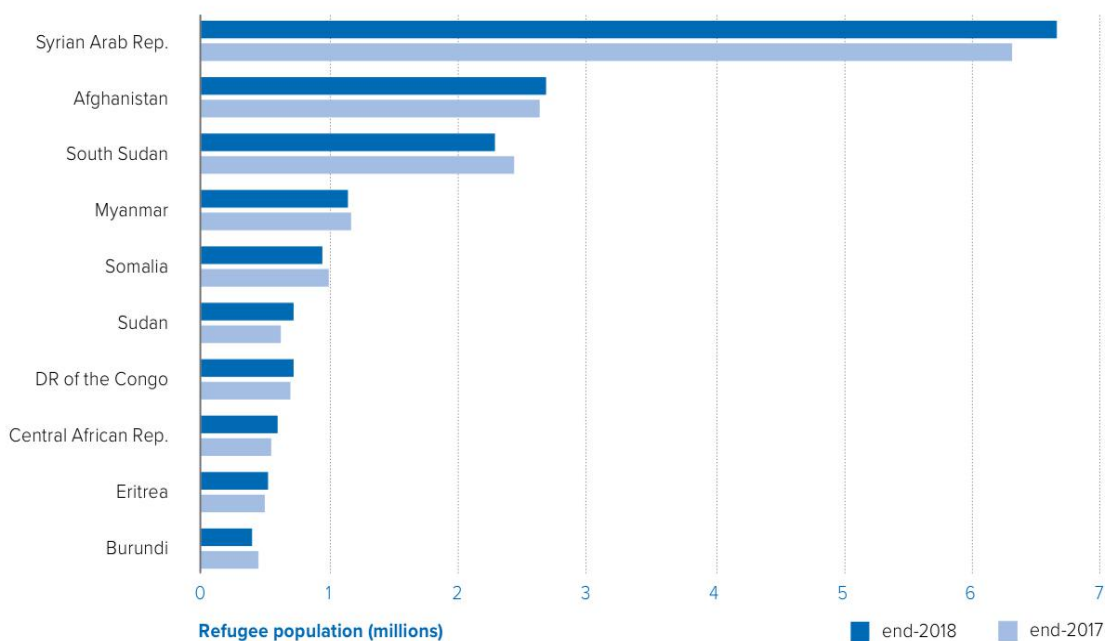


Gráfico 1 - Países que mais geraram refugiados em 2018.

Conforme podemos perceber, *exempli gratia*, a Guerra da Síria, conflito de grandes reflexos para o Sistema Internacional, causou um dos maiores contingentes de população migrada do planeta, atingindo uma cifra que ultrapassava os 7 milhões de refugiados

em 2017 e, atualmente, se aproxima de um total de 14 milhões de indivíduos em busca da proteção da própria existência (ACNUR, 2018).

Sob o ponto de vista de acolhida, ainda de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR, 2018), os dez países que mais receberam refugiados no ano de 2017 foram: Turquia, Paquistão, Uganda, Líbano, Irã, Alemanha, Bangladesh, Sudão, Etiópia e Jordânia.

A partir do gráfico acima é possível sugerir que nações em desenvolvimento são as que mais acolhem refugiados em detrimento da relativa proximidade geográfica com as áreas sensíveis ou em conflito.

Com um total de 162 000 requerentes de asilo em 2018 (Gráfico 2), a República Alemã representou 28 % de todos os candidatos que postularam pela primeira vez nos Estados-Membros da UE, seguida pela França (110 000, ou 19 %), Grécia (65 000, ou 11 %), Espanha (53 000, ou 9 %), Itália (49 000, ou 8 %) e Reino Unido (37 000, ou 6 %) (EUROSTAT, 2019).

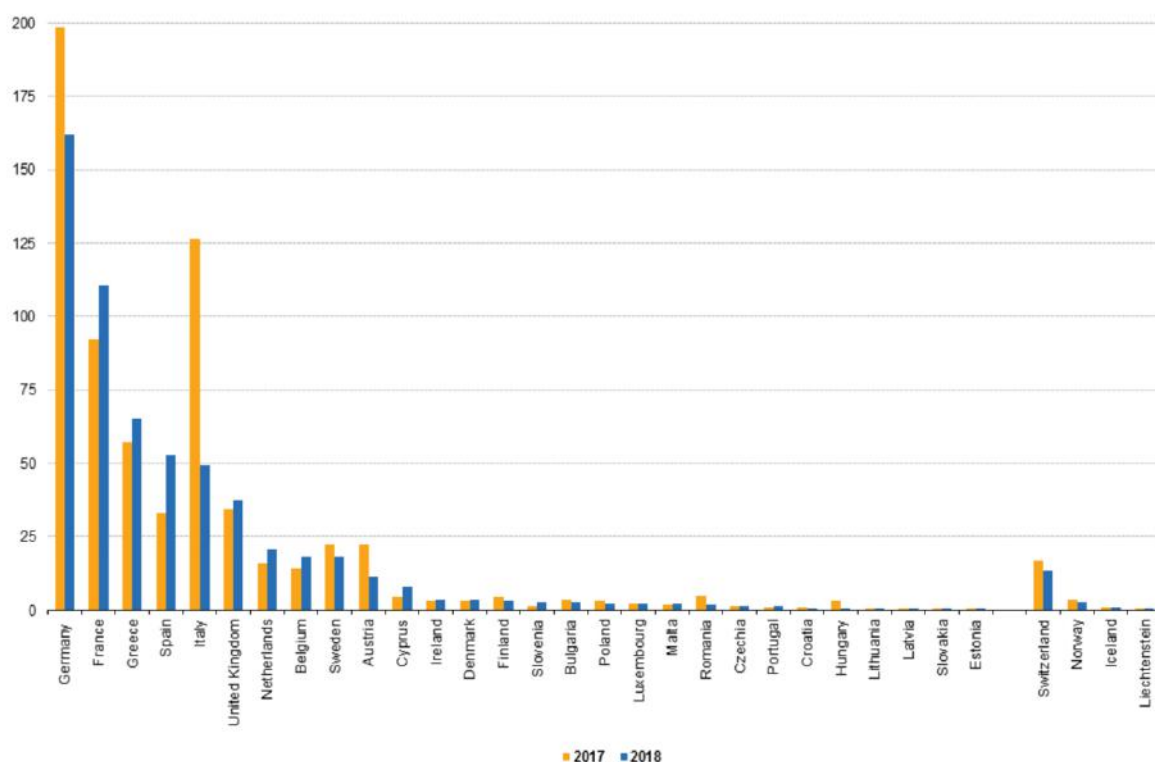


Gráfico 2 - Principais países de destino na Europa (em milhares) : Alemanha, França e Grécia.

Na União Europeia, a Alemanha desponta como o país desenvolvido que mais recebeu essa população. Países europeu costeiros, ao modo da Itália e Grécia, embora receptores de grandes fluxos de migrações forçadas, não despontam como os principais anfitriões europeus.

Vê-se por isso que, embora a União Europeia seja uma importante região de refúgio em razão de seu poderio econômico, ela não é o principal destino dos solicitantes de refúgio.

E, uma vez alcançada, a União Europeia não foi Portugal, aos olhos dos refugiados, um de seus membros mais atrativos.

2.3 Breve Histórico do Asilo e do Refúgio em Portugal

Apesar de encontrar-se geograficamente próximo à África, tendo inclusive parte de seu território — o Arquipélago da Madeira e, mais longinquamente, o Arquipélago dos Açores — maior proximidade com a costa africana do que com a capital Lisboa, os refugiados constituem um grupo numericamente baixo para um país com a dimensão geográfica, populacional e econômica de Portugal. O número de refugiados é ainda mais insignificante quando comparado, proporcionalmente, ao percentual de imigrantes no país e ao número de refugiados existentes nos demais Estados-Membros da União Europeia.

A busca de asilo em Portugal teve maior expressão nos anos 30, quando um grupo de refugiados espanhóis vítimas da Guerra Civil Espanhola se deslocaram para Portugal, em virtude da proximidade fronteiriça.

Para Alexandre e Lopes (2017, p. 45) "os constantes confrontos militares entre os nacionalistas espanhóis e as forças governamentais, levaram a que estas se aproximassem das zonas fronteiriças tentando, deste modo, escapar e fugir às perseguições nacionalistas". Calcula-se um total de refugiados oscilante entre os 3.000 e os 6.000. Esta imprecisão se dá pelo fato de parte dessa população ter ultrapassado a fronteira de forma clandestina (ALEXANDRE; LOPES, 2017; SANTINHO, 2016).

Muitos dos que lograram alcançar a zona limítrofe, foram detidos pela polícia lusitana ou entregues aos nacionalistas espanhóis.

Aquando da Segunda Guerra Mundial, Portugal acolheu entre 50.000 a 100.000 refugiados judeus (SANTINHO, 2016). Embora não fosse um destino economicamente atrativo para essa população, a neutralidade do país durante o período possibilitava que ali permanecessem provisoriamente com relativa paz.

Avançando alguns decênios, no ano de 1960, Portugal assinou e ratificou a Convenção dos Refugiados de 1951 e, em 1976, ratificou o Protocolo de Nova Iorque, de 31 de janeiro de 1967.

No período em questão, as autoridades portuguesas fazem menção ao acolhimento de refugiados gerados por eventos eventuais, ao modo dos aproximados 6.600 congolese provenientes da ex-colônia belga, em 1960 (AGÊNCIA GERAL DO ULTRAMAR, 1960).

Na década de setenta, Portugal acolheu refugiados provenientes do Timor-Leste que sofriam com a ocupação Indonésia naquele território, ocupação essa que perdurou 23 anos (SANTINHO, 2016).

Nos anos oitenta teve início uma onda migratória representativa de imigrantes e refugiados das ex-colônias portuguesas na África com destino à República Parlamentar.

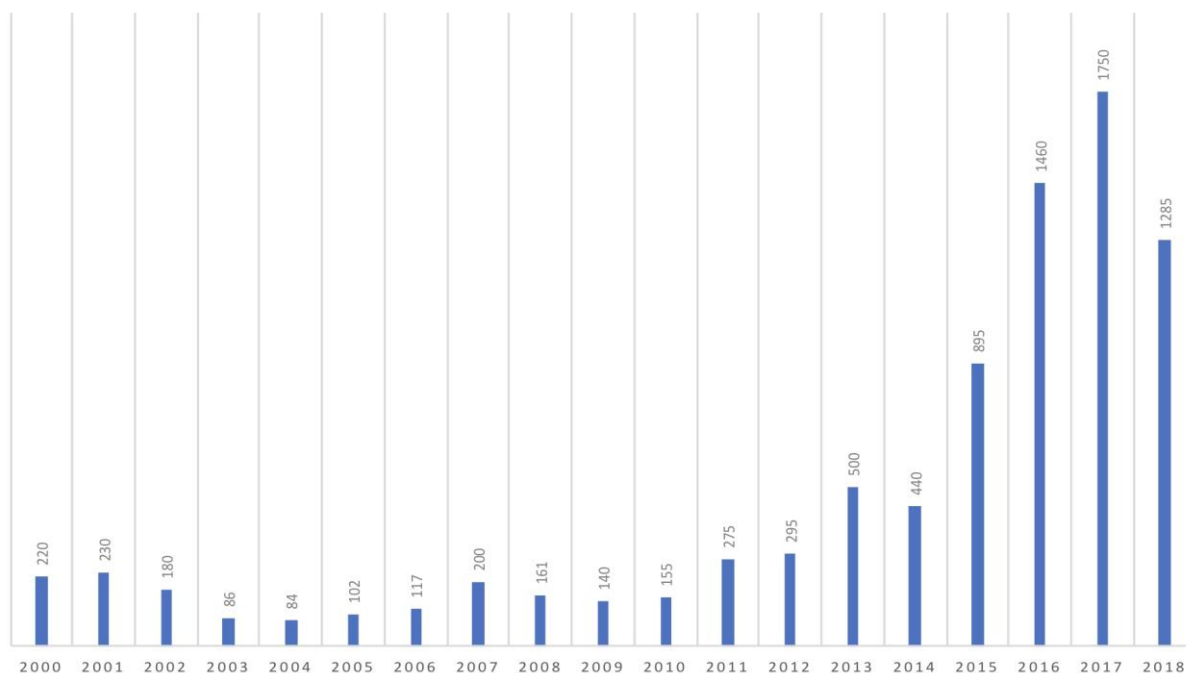


Gráfico 3 - Solicitações de asilo em Portugal: 2000 - 2018 (em milhares)

Na década seguinte, essa onda trazia indivíduos oriundos não apenas do processo descolonizador no continente africano, mas também de outros contextos e localidades geográficas distintas, a exemplo dos refugiados, vítimas da guerra na Guiné Bissau, em 1998, e dos kosovares da ex-Iugoslávia, em 1999 (SOUSA, 1999).

Entre 1999 até 2012 (Gráfico 3), os pedidos de proteção internacional e de refúgio variaram entre 84 e 295, demonstrando um padrão de demanda de asilo consistentemente baixo em Portugal ao longo do tempo. Todavia, essa situação se altera com a guerra sírio iniciada em 2011 e fez com que os pedidos de asilo atingissem o seu nível mais alto nos anos seguintes, particularmente entre 2015 e 2018.

3. A TUTELA JURÍDICA DO REFÚGIO

3.1 O refúgio à luz do direito internacional

Preliminarmente, importa diferenciar os termos aplicados aos processos migratórios e que estarão presentes nesta pesquisa.

São **imigrantes** os indivíduos que voluntariamente buscam melhores condições de vida em um outro país, partindo de sua terra natal por razões econômicas.

São **refugiados** aqueles que forçosamente são obrigados a abandonar o seu país por questões de perseguição e fundado temor, e que se encontram fora de seu país de origem ou residência.

No que concerne ao reconhecimento desse estatuto:

Uma vez comprovado o bem fundado temor de perseguição de um solicitante de refúgio que se encontre fora de seu Estado de origem e/ou residência habitual e que seja merecedor e carecedor, o status de refugiado é reconhecido por meio de uma decisão declaratória, pois se entende que são as condições pessoais combinadas com a situação objetiva do Estado de proveniência que estabelece a condição de refugiado de um indivíduo e não o reconhecimento formal feito por um Estado soberano (JUBILUT, 2007, p. 49).

Os **requerentes de asilo**, por sua vez, são indivíduos que requerem proteção internacional em virtude da violação sistemática dos seus direitos fundamentais ou vulneráveis a algum tipo de perigo ou perseguição em seu país de origem.

Na prática, conforme esclarece Guerra (2010) “quando um refugiado dirige-se a outro Estado, se este não quiser aceitá-lo, tem duas alternativas: reconduzi-lo ao Estado de onde veio, ou mandá-lo a um terceiro Estado” (GUERRA, 2010, p. 326).

Assim sendo, o **asilo** é uma proteção concedida por um determinado Estado a um estrangeiro ou apátrida que poderá apresentar um escopo mais amplo do que o refúgio.

Em síntese, embora os institutos do asilo e refúgio apresentem diferenças, ambos possuem objetivos e base de atuação coincidentes, sendo considerados uma espécie do mesmo

gênero visto que assumem finalidades complementares e assemelhadas ao almejarem "livrar seres humanos de perseguições por meio de sua acolhida em outro Estado no qual poderão gozar de seus direitos mais fundamentais e manter, deste modo, sua dignidade" (JUBILUT, 2007, p. 50).

Por fim, a **proteção internacional** é conferida aos indivíduos que necessitam de proteção por não poderem retornar ao seu país de origem ou residência pelo temor de sofrerem graves ofensas aos seus direitos fundamentais.

Se o indivíduo cruzar a fronteira de modo irregular, a ele será dada a possibilidade de requerer proteção internacional no Estado por onde entrou.

No entanto, caso não solicite asilo, o Estado-Membro, responsável pelo controle da fronteira, deverá recusar a entrada baseada no princípio da Comissão Europeia 'sem registro não há direitos'. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016; MALPIQUE, 2018; PARLAMENTO EUROPEU, 2013a).

Além disso, a Comissão Europeia estabelece que o interesse em transitar em um determinado Estado-Membro no intuito de solicitar asilo em um ou Estado-Membro não é justificativa para a autorização da entrada do requerente:

O direito de acesso a procedimentos de asilo equitativos – reconhecido nos termos do direito internacional dos refugiados e observado pelos Estados-Membros da UE e pelos países dos Balcãs Ocidentais – não pode ser utilizado como pretexto para escolher o país no qual o requerente de asilo irá apresentar o pedido de asilo (COMISSÃO EUROPEIA, 2016, p. 89).

Esta concessão de proteção pode ser de caráter temporário ou subsidiário.

O primeiro modelo de proteção, de caráter excepcional e temporária e que permite a permanência legal no país de acolhimento, objetiva oferecer uma resposta rápida às ondas de pessoas deslocadas de países terceiros e que estejam impossibilitadas de retornar ao seu país de origem ou residência.

De acordo com o artigo 2º da Diretiva "Proteção Temporária" (Diretiva 2001/55/CE do Conselho), alínea "a", a proteção temporária é positivada enquanto um procedimento de

carácter excepcional que assegure, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma proteção temporária imediata a estas pessoas, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento, no interesse das pessoas em causa e no de outras pessoas que solicitem proteção.

A estes indivíduos não são conferidos os mesmos direitos que são destinados refugiados, a exemplo dos direitos sociais da segurança social e do direito a trabalho.

A **proteção subsidiária**, por sua vez, é aplicada em situações em que cidadãos de países terceiros, sem obterem asilo europeu, não podem retornar ao seu país de origem ou residência pela presença de uma situação de grave insegurança em virtude de conflito armado ou sistemática violação dos direitos humanos.

Uma vez identificadas as hipóteses destes regimes, o Estado de acolhida é responsável pela concessão da proteção e observância dos direitos humanos.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos emerge com força normativa após a Segunda Guerra Mundial como uma das maiores preocupações da comunidade internacional e, por conseguinte, das Nações Unidas, e visava assegurar garantias mínimas de sobrevivência ao homem, independentemente de sua origem cultural ou nacional (GUERRA; ACCIOLY, 2017b).

A Declaração dos Direitos Humanos de 1948 e a Carta da ONU simbolizaram a positivação e a universalização dos direitos da espécie humana, aspecto então incógnito na história da humanidade.

Nesta perspectiva, o Direito Internacional dos Direitos Humanos apresentou duas concepções. A primeira foi a denominada *lato sensu* (ou Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana), que se subdividiu em três vertentes de proteção: Direito Internacional dos Refugiados, visando os indivíduos que são forçados a abandonar o seu local de origem em detrimento de situações extremas adversas; Direito Internacional Humanitário, destinados principalmente aos povos que vivem em áreas de conflitos armados; e o Direito Internacional

dos Direitos Humanos *stricto sensu*, destinados aos demais povos não abrangidos pelas vertentes anteriores (JUBILUT, 2007).

O Direito Internacional dos Refugiados, enquanto vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, nasce no período entreguerras em resposta aos episódios de perseguição em massa a grupos sociais específicos ocorridas no período, a exemplo da Revolução Russa.

O termo refugiado, conceito convencionado no início da década de 50, surge através do Estatuto dos Refugiados, celebrada sob o amparo da ONU, no âmbito do ACNUR.

Segundo o art. 1º da Convenção de 1951, o **refugiado** (figura 1) é todo o indivíduo forçado a deixar o Estado de origem, do qual não pode ou não quer receber tutela jurídica, para se proteger em outro território por fundado temor de perseguição, riscos de morte ou perda da liberdade derivadas de questões políticas, raciais, religiosas, de nacionalidade ou por pertencimento a grupo social específico.

	Asilo	Refúgio
Semelhanças	Objetivos: ambos visam à proteção de indivíduos por outro Estado que não o de origem e/ou residência habitual desses	
	Fundamentação: ambos se fundam na solidariedade e na cooperação internacionais	
	Fundamentação legal: ambos se fundam no respeito aos direitos humanos e, conseqüentemente, ambos podem ser entendidos como abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos	
	Caráter: ambos têm caráter humanitário	
	Proteção Assegurada: a saída compulsória dessas pessoas fica limitada	
Diferenças	Data da Antigüidade	É positivado tão-somente no século XX
	É atualmente praticado, sobretudo, na América Latina	Tem abrangência universal
	Tema de tratados regionais desde o século XIX	Tem como base tratados universais, sendo somente a partir da década de 60 do século XX que ele passa a ser tema de tratados regionais
	Hipóteses discricionárias de concessão	Hipóteses claras de reconhecimento do <i>status</i> de refugiado
	Limitado a questões políticas	5 motivos (opinião política, raça, religião, nacionalidade e pertencimento a grupo social)

Diferenças	Asilo	Refúgio
	Baseia-se na perseguição em si	O elemento essencial de sua caracterização é o bem fundado temor de perseguição, ou seja, a perseguição não precisa ter sido materializada
	Não existe um órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática do asilo	Existe um órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática do refúgio
	Não exige que o indivíduo esteja fora de seu Estado de origem e/ou nacionalidade (na modalidade do asilo diplomático)	Exige que o indivíduo esteja fora de seu Estado de origem e/ou nacionalidade
	Não há cláusulas de exclusão	Tem limitações quanto às pessoas que podem gozar dele (cláusulas de exclusão), para que seja coerente com os princípios e propósitos da ONU, uma vez que é um órgão dessa organização que fiscaliza a sua aplicação
	Não há cláusulas de cessação	A proteção concedida pelo refúgio tem previsões para deixar de existir (cláusulas de cessação)
	Decisão de concessão de asilo é constitutiva	Reconhecimento do <i>status</i> de refugiado é declaratório
	Da concessão não decorrem obrigações internacionais ao Estado de acolhida	Do reconhecimento do <i>status</i> de refugiado decorrem obrigações internacionais ao Estado de acolhida
	Não decorrem políticas de integração local	Devem decorrer políticas de integração local dos refugiados

Figura 1 Semelhanças e Diferenças entre Asilo e Refúgio (Jubilut, 2007).

Nesta convenção, havia a possibilidade da adesão a uma reserva geográfica através da qual os Estados signatários podiam limitar a condição de refugiado apenas aos indivíduos provenientes do continente europeu – região da Segunda Guerra Mundial – caso optassem por recepcionar a respectiva cláusula (JUBILUT, 2007):

refugiados são as pessoas já protegidas pelos órgãos previamente estabelecidos para cuidar do tema, bem como as pessoas que, em consequência de eventos ocorridos, antes de 1.º de janeiro de 1951, na Europa ou fora dela (cabendo a adoção de uma ou outra hipótese pelos Estados no momento de seu comprometimento com ela), e receando com razão ser perseguida em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social, ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país, ou que, se não tiver nacionalidade e esteja fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (JUBILUT, 2007, p. 84).

A justificativa desta cláusula geográfica advém da forte influência eurocêntrica ao se considerarem desfavorecidas com a ingente onda de refugiados naquele continente, e desejosos de uma redistribuição proporcional dessa população.

O atendimento a esta reivindicação seria, contudo, impraticável, caso se incluíssem refugiados provenientes de outras localidades, especialmente de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.

Além da reserva geográfica, possuía uma reserva temporal, uma vez que apenas eram considerados refugiados aqueles perseguidos antes de 1951, confirmando, mais uma vez, a convicção de que os refugiados eram percebidos enquanto uma problemática pontual.

Para Jubilut (2007), outro aspecto do texto da convenção merecedor de críticas recai sobre o fato de o reconhecimento do refúgio ocorrer tão-somente em função da violação de direitos civis e políticos, ignorando os direitos econômicos, sociais e culturais, mais comumente transgredidos em países em desenvolvimento – e de menor desenvolvimento relativo, fortalecendo a visão eurocentrista da convenção:

"A maior crítica que sofre a *Convenção de 51*, todavia, é em função de ela não trazer claramente o direito de asilo *lato sensu* consagrado no artigo 14 da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948), dispositivo mencionado no preâmbulo da convenção, mas não traduzido em uma obrigação no decorrer de seu texto. Não consagrando o direito de asilo *lato sensu*, como classicamente reconhecido nos documentos internacionais, a *Convenção de 51* não possibilita a renovação desta definição para incluir a obrigação de conceder asilo, como faz a *Convenção Americana de Direitos Humanos* (1948)" (JUBILUT, 2007, p. 85).

Para a autora, esta limitação se justifica com o fato de os Estados visarem manter sua soberania, impedindo que o Direito Internacional determinasse, de algum modo, quais não-nacionais devem ser acolhidos em seu território, o que indica que a *Convenção de 51* foi estabelecida à luz do Direito Internacional clássico, pois tem na soberania um princípio absoluto.

Entretanto, apesar das críticas supracitadas, a *Convenção de 51* permite o reconhecimento do instituto do refúgio internacionalmente, estabelece o nível mínimo de tratamento e direitos essenciais que devem ser assegurados, e permite ainda, a legitimação de princípios significativos do Direito Internacional dos Refugiados, nomeadamente:

a) **Princípio do Non-Refoulement.** O princípio da não-devolução prevê que refugiados não poderão ser enviados contra a sua vontade para um Estado onde possam ser expostos a perseguição ou risco de morte ou ainda para um território de onde é sabido que poderão ser enviados a um terceiro Estado no qual possam sofrer perseguição ou tenham sua integridade física ou vida ameaçada;

b) **Princípio da Não-Discriminação.** A *convenção* determina, em seu art. 31, que os refugiados ingressados ilegalmente ou presentes no território de um determinado Estado sem autorização legal não poderão ser penalizados, desde que tenham partido diretamente do Estado de perseguição, estejam de boa-fé e se identifiquem às autoridades locais. Prevê, também regras sobre estatuto pessoal, trabalho, e documentação de refugiados.

c) **Princípio da Solidariedade.** Configura uma das bases legais que sustentam o instituto do refúgio e encontra-se no 4º parágrafo preambular da *Convenção de 1951*: “Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional”.

d) **Princípio da Cooperação Internacional.** Esse princípio influi diretamente na proteção dos refugiados, uma vez que é promovida predominantemente por organizações internacionais, a exemplo do ACNUR e do CPR, consequência da cooperação entre os Estados. O princípio encontra-se no 4º e 6º parágrafo preambulares da *Convenção de 51*:

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional.

e,

Notando que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das *medidas*

tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissariado.

Posteriormente, o conceito que institui o refúgio ganhou novas dimensões, amparando outros arranjos não contemplados anteriormente pela convenção.

Assim, em detrimento das limitações e perante a eclosão de novos perfis de refugiados que não eram contemplados no diploma legal de 51, em particular aqueles oriundo de localidades fora da Europa, foi adotado o *Protocolo de 1967*, também sob a égide do ACNUR que, segundo entendimento acadêmico, eliminou as restrições geográficas e temporais, assegurando uma compreensão mais extensiva ao instituto, assim definindo o refugiado enquanto aquele que deixa seu Estado de origem devido a miséria econômica generalizada, instabilidade democrática e violação ou restrição a direitos fundamentais, mas que não é considerado oficialmente refugiado, vez que estas situações não são vislumbradas no regime atual (WALDELY; VIRGENS; ALMEIDA, 2014).

É especialmente importante observar que o aperfeiçoamento desse instituto reflete os acontecimentos ocorridos no sistema internacional, a exemplo das guerras, do terrorismo e das catástrofes ambientais das décadas posteriores à convenção.

Portanto, a *Convenção de 1951* e o *Protocolo de 1967* formam os pilares normativos do Direito Internacional dos Refugiados. Contudo, a proteção do refúgio dispõe, também, de outros tratados, indireta e diretamente associados ao tema, a exemplo da *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos e da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes* (1984), que, em seu artigo 3º, amplia a extensão do princípio do *non-refoulement* a todos os indivíduos, proibindo a extradição e a expulsão para Estados onde possam ocorrer violações abarcadas pelo artigo.

Atualmente, com o aumento das adversidades, muitos indivíduos que se encontram em regiões de precária subsistência, deslocam-se para países próximos, fronteiriços. Outros, apesar da debilitada condição econômica, superam a distância geográfica e alcançam o continente europeu.

3.2 O refúgio à luz do sistema europeu: legislação europeia

Os 27 Estados Europeus que compõe a União Europeia atuam mutualmente na questão do refúgio observando as normas positivadas em diversos diplomas legais, preservando, no entanto, o domínio da própria soberania perante o Conselho da União Europeia. Nessa perspectiva, almejando um processo de integração, os Estados-Membros delimitam a própria soberania, confiando seus direitos à um poder supranacional. Nas palavras de Raymundo (2003):

"No caso da União Européia, especificamente, para atingir os objetivos integracionistas almejados pelos Estados membros, estes se submeteram a um poder supranacional. Trata-se de um poder totalmente direcionado à realização dos interesses da coletividade. Não há, propriamente, perda de soberania, mas sim restrições no âmbito das decisões pertinentes ao processo integracionista" (RAYMUNDO, 2003, p. 164).

A evolução da integração entre os Estados nacionais europeus teve influência na criação de um espaço de livre circulação de pessoas, o denominado espaço Schengen. Idealizado no ano de 1957 com o Tratado de Roma, o Acordo de Schengen (1990) contempla a extinção dos controles das fronteiras internas, a cooperação policial entre os Estados-membros, a implantação de um sistema de informação (*Schengen Information System – SIS*) e de um sistema de vistos (*Visa Information System – VIS*).

Atualmente, o espaço é composto pela Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Eslováquia, Eslovênia, Estônia Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Checa, Suécia e Suíça (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

Como podemos observar na figura 2, o espaço Schengen compreende um sistema de controle de fronteiras que engloba tanto Estados-membros da União Europeia quanto membros não pertencentes ao bloco, a exemplo de Liechtenstein, Islândia, Noruega e Suíça.

Há ainda países membros da União Europeia que não fazem parte do espaço, objetivamente: Irlanda, Reino Unido, Bulgária, Chipre, Croácia e Romênia. Portanto, os limites do tratado não coincidem geograficamente com os da União Europeia ou com a extensão do próprio continente europeu.

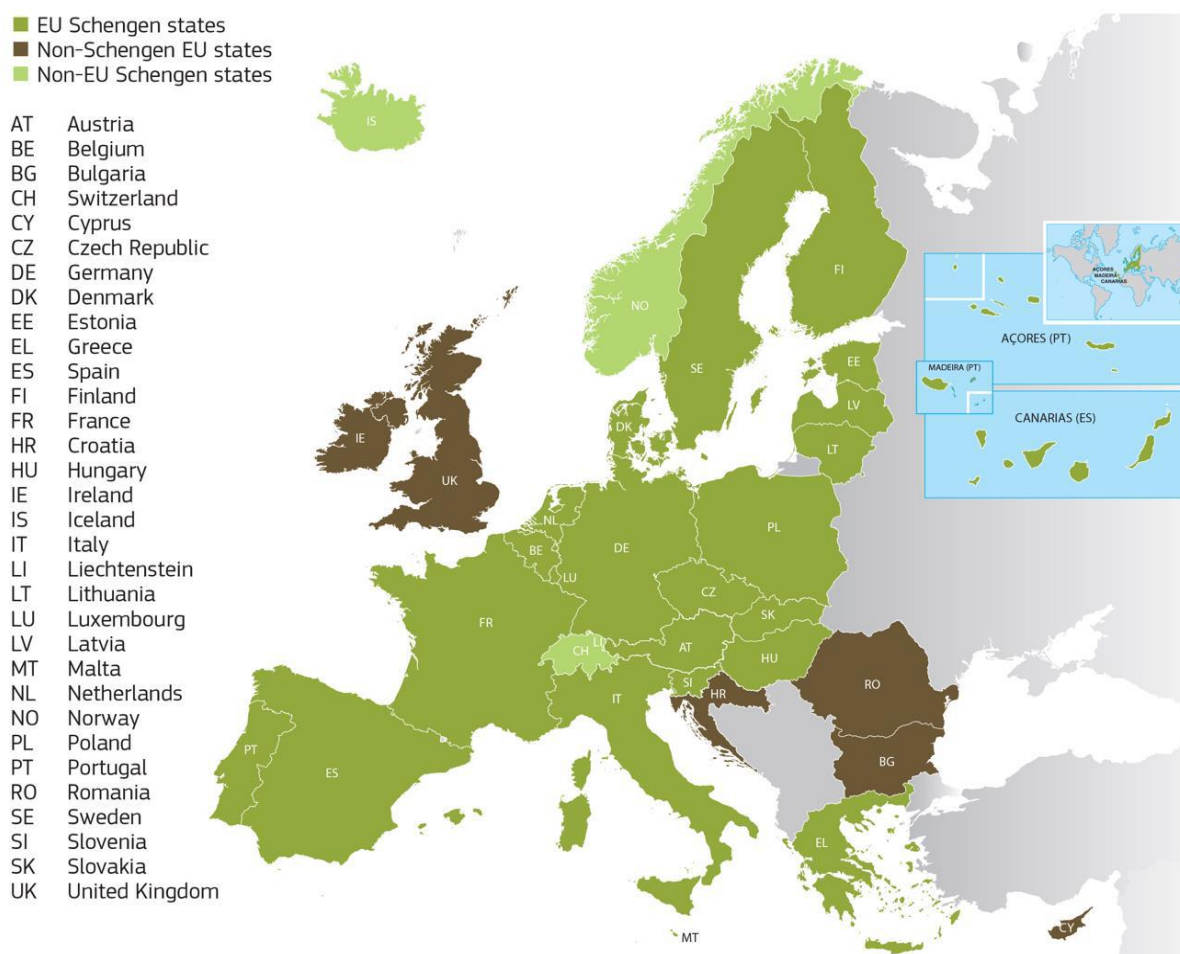


Figura 2 – Europa sem fronteiras: O espaço Schengen (EUROPEAN COMISSION, 2019).

A supressão das fronteiras internas implicou no imperativo engendramento de soluções alternativas e compensatórias de proteção e cooperação, sobretudo no que corresponde à imigração e ao refúgio.

Os temas estabelecidos no Acordo de Schengen concernentes ao asilo avançaram na Convenção de Dublin em 1990 e, posteriormente em 2003 — Dublin II, regulamento n.º. 343/2003 do Conselho (PARLAMENTO EUROPEU, 2003a) e 2013 — Dublin III, regulamento no 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (PARLAMENTO EUROPEU, 2013b), através de emendas concernentes aos critérios que atribuem ao Estado contratante a incumbência de receber o pedido de asilo — "Estado responsável".

Urge afirmar que os critérios estabelecidos estão em harmonia com os princípios do Direito Internacional dos Refugiados, ao modo do princípio da unidade familiar, refletido nos artigos 9º, 10º e 11º, do Regulamento no 604/2013 - Dublin III (LARA, 2016).

A observância aos direitos humanos também são constatados em outros diplomas legais, conforme se observa no tratado de Lisboa (2007) que reaviva a força normativa do artigo 18 da Carta de Direitos Humanos da União Europeia (2000):

“É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, e nos termos do Tratado que institui a Comunidade Europeia” (UNIÃO EUROPEIA, 2000).

Pelas regras atuais do Regulamento de Dublin, o país que recebe o imigrante solicitante de refúgio será aquele que o acolhe e lhe confere, dentro da legalidade, o status de refugiado. O procedimento visa prevenir o denominado *asylum shopping* (SARTORETTO, 2015), evitando que múltiplos pedidos de asilo sejam enviados pelo requerente para vários Estados pertencentes à UE, ainda que o pedido já tenha sido negado por algum desses países, de modo a encontrar um outro com exigências menos rígidas.

Assim, todo o trâmite necessário desde a propositura até a aceitação ou negação do pedido compete tão-somente ao país acolhedor que, enquanto Estados-Membros contratante acorda com as regras previstas nos artigos 4º a 8º do Regulamento, em sintonia com a sua legislação nacional e em acórdância com as respectivas obrigações internacionais. Tais regras afetam sobretudo a Itália e Grécia, que respondem pela maioria das solicitações de refúgio.

A resistência dos outros Estados-Membros em modificar o regulamento (SARTORETTO, 2015), ou de fazer cumprir suas cotas de acolhimento obriga os dois países da costa mediterrânea a gerir, sozinhos, o grande contingente humano.

Atualmente, ocorre um esforço para reestruturar as regras de Dublin, sobretudo no sentido de redistribuir o montante de refugiados de acordo com a população e a capacidade econômica de cada Estado-Membro por meio de um sistema de realocação de refugiados.

A chegada em massa de uma nova onda migratória (CHAGAS, 2018; COSTA; TELES, 2017) decorre, sobretudo, da eclosão da guerra na Síria, que alcança o continente hospedeiro através de diversas rotas:

"O ritmo de crescimento do número de refugiados é acompanhado pela multiplicação das rotas migratórias, tendo a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira identificado em 2017 oito rotas: África Ocidental; Mediterrâneo Ocidental;

Mediterrâneo Central; Apúlia e Calábria; Balcãs Ocidentais; Mediterrâneo Oriental; fronteiras orientais e o percurso circular da Albânia para a Grécia." (COSTA; TELES, 2017, p. 32).

Ainda de acordo com os autores (COSTA; TELES, 2017):

O aumento do número e da diversidade das rotas migratórias, utilizadas pelos refugiados, tem gerado um elevado fluxo de acolhimento em vários Estados europeus, sendo que a predisposição dos governos nacionais em acolher refugiados é bastante díspar, o que resulta da ausência de uma política comunitária comum" (COSTA; TELES, 2017, p. 32).

Esta crise humanitária vem preocupando as autoridades locais, e vem exigindo, por conseguinte, um modelo de acolhimento homogêneo, que possibilite dar vazão à demanda através de um conjunto medidas que garantam, sobretudo, a proteção e a dignidade dos recém-vindos, através da adoção de programas voltados para o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos.

Dentre os diplomas elaborados para lidar com a crise podemos mencionar a Diretiva Procedimentos de Asilo — 2005/85/CE, atual: 2013/32/EU (PARLAMENTO EUROPEU, 2013a), a Diretiva do Estatuto dos Refugiados — 2004/83/CE, atual: 2011/95/EU (PARLAMENTO EUROPEU, 2011), a Diretiva Condições de Acolhimento — N. 2003/9/EC, atual: 2013/33/EU (PARLAMENTO EUROPEU, 2013c) e as regras do EURODAC — regulamento no 2725/2000/EC (PARLAMENTO EUROPEU, 2000) referentes à coleta de impressões digitais.

Não obstante, o procedimento despendido à essa população ainda se baseia na coerção e na detenção, com o propósito de impedir que o refugiado alcance zonas fronteiriças de forma ilegal.

Simultaneamente, a Comissão Europeia se empenha em instalar um procedimento que defina quotas permanentes de refugiados a cada um dos componentes do bloco. É o que será analisado especificamente no caso de Portugal.

3.3 O refúgio à luz do sistema português: legislação portuguesa

Influenciada pelo fluxo de refugiados resultantes do processo de descolonização na África (1973) e pela mudança política produzida pela Revolução dos Cravos (1974), que culminou na deposição do regime ditatorial do Estado Novo, a vigente Constituição de 1976 reconhece em seu artigo 33º, 8, o direito de asilo e estabelece em seu inciso 9, a definição do estatuto de refugiado por lei ordinária (aprovada em 1980 com a Lei n.º 38/80, de 1 de agosto), assim previstos:

8. É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana (PORTUGAL, 1976).
9. A lei define o estatuto do refugiado político (PORTUGAL, 1976).

Neste sentido, diferentemente de outras constituições, a Constituição de Portugal não traz distinção entre o estatuto de asilo e o estatuto de refugiado, sendo esta diferenciação tratada na legislação comum.

Na República Portuguesa, a legislação sobre o regime jurídico de asilo e de refugiados está baseada na Lei de Asilo que em 1980, através de uma lei ordinária (Lei n.º. 38/1980), teve positivado o seu primeiro estatuto sobre refugiados.

Nesta lei, Portugal previu o status de asilo em sentido amplo, albergando a condição do refugiado, fundamentado por motivos políticos e razões humanitárias. Na prática, evidenciava-se uma preocupação do legislador em proteger o fluxo vulnerável de pessoas procedentes, em sua maioria, das ex-colônias portuguesas, com destaque para Moçambique e Angola (SOUSA, 1999). Nesse diapasão, o artigo 1º previa os seguintes fundamentos do asilo (PORTUGAL, 2014):

- 1 - É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos em consequência da sua actividade em favor da democracia, da liberdade social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana, exercida, respectivamente, no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual.
- 2 - Têm direito à concessão de asilo os estrangeiros e os apátridas que, receando com razão ser perseguidos em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou, em virtude desse receio, não queiram voltar, respectivamente, ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual.

No artigo 2º, o legislador português previa a condição do Asilo por razões humanitárias, conforme positivado:

Pode ainda ser concedido asilo aos estrangeiros e aos apátridas que não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual por motivos de insegurança devida a conflitos armados ou da sistemática violação dos direitos humanos que ali se verifiquem.

O artigo 4º, n.º. 2, por sua vez, previa que a concessão de asilo com base no artigo 2º da mesma lei conferia ao beneficiário um estatuto análogo ao de refugiado, sendo, ainda, extensivos aos cônjuges, filhos menores ou incapazes do refugiado ou outros membros do seu agregado familiar.

Posteriormente, novos estatutos ofereceram, sucessivamente, uma base legal para a concessão de pedidos de asilo, adaptando a legislação de Portugal às normas da União Europeia, em especial ao acordo de Schengen e à Convenção de Dublin — atual Regulamento (UE) n.º 604/2013 (PARLAMENTO EUROPEU, 2013b). Tais adaptações culminaram na atual Lei de Asilo 27/2008, aprovada em 2008 e alterada em 2014.

A Lei de Asilo de 2008 (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho), estabeleceu as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica portuguesa as três Diretivas da União Europeia: a Diretiva n.º 2004/83/CE — Diretiva Qualificação (PARLAMENTO EUROPEU, 2004), a Diretiva n.º 2005/85/CE — Diretiva Procedimentos (PARLAMENTO EUROPEU, 2005) e a Diretiva n.º 2003/9/CE — Diretiva Condições de Acolhimento (PARLAMENTO EUROPEU, 2003b).

Na segunda e mais recente versão, a Lei de Asilo (Lei 26/2014, de 5 de Maio) sustenta a primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, e estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, o qual procedeu à transposição de outras três Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho: a Diretiva n.º. 2011/95/UE (PARLAMENTO EUROPEU, 2011), a Diretiva n.º. 2013/32/UE (PARLAMENTO EUROPEU, 2013a) e a Diretiva n.º. 2013/33/UE (PARLAMENTO EUROPEU, 2013c).

Uma das alterações relevantes encontra-se no artigo 7º da Lei de trata da proteção subsidiária e prevê a concessão de uma permissão de residência por razões de proteção subsidiária, estabelecidas na Diretiva Qualificação da União Europeia sobre proteção subsidiária, a saber:

- a) Pena de morte ou execução;
- b) Tortura, pena ou tratamento desumano ou degradante no país de origem; e
- c) Ameaça grave à vida ou à pessoa de um civil por motivo de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno, bem como em casos de violação sistemática dos direitos humanos.

Segundo Santinho (2016), essa lei:

"veio reforçar a proteção dos requerentes de asilo considerados mais vulneráveis — os menores e menores *não-acompanhados*, para além de aplicar o princípio de *non-refoulement*, ou seja, a proibição de expulsar os requerentes de asilo para outro país em que a sua vida em liberdade esteja ameaçada" (SANTINHO, 2016, p. 53).

Esta lei também introduziu uma nova figura jurídica do refúgio: os denominados *refugiados reinstalados*. Tal termo, segundo a mesma autora (SANTINHO, 2016) contempla a transferência de refugiados do país onde possuem seu estatuto legitimado à um terceiro país (o território português, no caso desta pesquisa), a partir de um acordo prévio de acolhimento e concessão de um estatuto formal, residência permanente e aquisição de nacionalidade facultativa.

Uma outra alteração relevante está disposta no artigo 10º concernente ao pedido de proteção internacional. Enquanto a sua redação inicial previa a presunção de que uma solicitação de proteção internacional era um pedido de asilo, na atual versão pressupõe-se que qualquer pedido de proteção, ainda que implícito, pode ser tanto um pedido de asilo quanto um pedido de proteção subsidiária:

1 — Presume-se que qualquer pedido de proteção, ainda que implícito, é um pedido de proteção inter- nacional, conforme o disposto na alínea s) do n.º 1 do artigo 2º

2 — Na apreciação dos pedidos de proteção inter- nacional deve ser determinado, em primeiro lugar, se o requerente preenche as condições para beneficiar do estatuto de refugiado e, caso não preencha, se é elegível para proteção subsidiária.

3 — Os pedidos de proteção internacional apresentados às autoridades de outros Estados membros que procedam a controlos fronteiriços ou de imigração em território nacional são apreciados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Nesta perspectiva, ao invés da utilização de procedimento ora estruturado para avaliar pedido de asilo, hoje, o procedimento é aplicado na apreciação de pedidos de proteção internacional que contemplam ambos os pedidos de asilo ou de proteção subsidiária.

Para Sousa e Costa (2016):

"sabendo-se que o cuidado que deve rodear as situações de pedidos de asilo é necessariamente distinto da proteção subsidiária, este “desaparecimento” do asilo na lei não é um bom sinal e, sobretudo, não se pode traduzir em menores garantias para os requerentes" (SOUSA; COSTA, 2016, p. 121).

Assim, de acordo com os autores, a determinação do tipo de pedido não pode ter um caráter definitivo e necessitará de relativa flexibilidade a fim de adequar-se às informações previamente coletadas. A lei tampouco informa como essa determinação será efetuada. E, uma vez ocorrida a recusa da concessão do direito de asilo, as autoridades serão obrigadas a averiguar a viabilidade da proteção subsidiária aos requerentes.

A partir do exposto, pode-se concluir que, apesar de existir uma legislação portuguesa relativamente generosa para os refugiados, os pedidos de asilo e de refúgio apresentam uma média relativamente baixa no decurso dos anos, quando comparados à média da União Europeia.

4. ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS EM PORTUGAL

Conforme mencionado, a Guerra da Síria gerou uma grave crise humanitária, provocando no ano de 2015 e seguintes, um dos maiores fluxos de imigrantes e refugiados da humanidade.

Inicialmente, antes de tornar-se uma crise humanitária (MALPIQUE, 2018), o posicionamento da União Europeia foi de inércia perante o conflito, não apresentando uma resposta apropriada às primeiras ondas de refugiados e migrantes que se deslocavam à Europa, evidenciados pela falta de empenho e atenção dos deputados europeus.

Jorge Sampaio, ex-presidente português (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2016), por ocasião de uma conferência na Universidade de Évora, criticou o posicionamento da União Europeia pela “falta de visão e de vontade política” na resposta à crise dos refugiados sírios: "O problema na Europa é apenas de falta de visão e de vontade política. Não se trata nem de falta de meios, nem de instrumentos de ação" (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2016). E acrescentou:

"Há uma falta de assumir o combate pelos valores que nos caracterizaram, que estiveram na origem daquilo que é a UE", de "não ter receio disso interna e externamente ou não ter duas linguagens, uma externa e uma interna" (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 2016).

Rui Marques, presidente do Instituto Padre António Vieira e principal impulsionador da Plataforma de Apoio aos Refugiados, em entrevista a um periódico local, expressou: “Lamentável é a lentidão, a ineficiência, a burocracia, a falta de capacidade de resposta ao nível das instâncias europeias, tão sofisticadas, com tantos recursos, com tanta capacidade. Não conseguimos perceber” (CORDEIRO, 2017a).

4.1 Portugal e os programas de acolhimento da União Europeia

Em 2015, em resposta à crise de refugiados, o Conselho da União Europeia elaborou medidas no intuito de apoiar a Itália e a Grécia e, posteriormente a Hungria, através da realocação de requerentes de proteção em outros Estados-Membros.

A **realocação** compreende a transferência de indivíduos que necessitam de proteção internacional de um Estado-Membro da União Europeia para outro Estado-membro também pertencente ao bloco (EUROPEAN COMMISSION, 2015):

Relocation is the transfer of persons having an international protection status within the meaning of Directive 2011/95/EU from the Member State which granted them international protection to another Member State where they will be granted similar protection and of persons having applied for international protection from the Member State which is responsible for examining their application to another Member State where their applications for international protection will be examined. Relocation is a voluntary system requiring for its implementation Member States' pre-agreement to such transfers (EUROPEAN COMMISSION, 2015. p. 7).

O programa visava distribuir aqueles que possuíam grande probabilidade de terem a condição de refúgio reconhecida, de acordo com uma cota definida através de critérios de PIB, população, taxa de desemprego e número de pedidos de asilo por cada milhão de habitantes. Assim, o número de refugiados que os integrantes da UE deveria acolher baseou-se em critérios objetivos, qualificáveis e verificáveis (MALPIQUE, 2018).

O Estado-Membro que acolhesse o refugiado recebe 6.000 euros por pessoa acolhida e passava a ser o responsável pelo processo de concessão de refúgio daquele indivíduo.

Nos meses de maio e setembro do mesmo ano, a Comissão deliberou a transferência de 160.000 requerentes de proteção internacional provenientes de Itália, Grécia e Hungria até setembro de 2017, desde que tivessem entrado nesses países a partir de 24 de março de 2015.

Nos anos de 2016 e 2017, Portugal participou efetivamente do programa de realocação de requerentes de asilo da União Europeia.

Em 2016, o país recebeu aproximadamente 1.460 requerentes de asilo, incluindo 690 requerentes de asilo espontâneos e 757 requerentes de asilo recolocados da Itália e da Grécia.

Em 2017, recebeu 1.750 requerentes de asilo, incluindo 1.009 requerentes de asilo espontâneos e 741 requerentes de asilo relocados. Nesse ano, os solicitantes de asilo espontâneos tiveram origem em 59 países, sobretudo da República Democrática do Congo, da Ucrânia e da Angola.

Quanto aos requerentes de asilo realocados, estes foram oriundos principalmente da Síria, do Iraque e da Eritreia. Durante o mesmo período, 167 refugiados reassentados chegaram a Portugal.

Nota-se que a origem dos solicitantes de asilo nestes e noutros anos não mantiveram um padrão, variando de ano para ano, dependendo da ocorrência de guerras ou conflitos, instabilidade política, socioeconômica, bem como desastres ambientais e desastres naturais.

Quanto à resposta das autoridades portuguesas aos pedidos de asilo, analisando-se os dados dos dois últimos anos disponíveis, observa-se que, em 2017, o percentual de pedidos deferidos foi de 17% para o estatuto de refugiado e de 19% para proteção subsidiária, totalizando 64% de pedidos rejeitados (Gráfico 4).

Em 2018, a taxa de pedidos concedidos foi de 21,2 % para o status de refugiados e de 38.9% de proteção subsidiária, 39.9% de pedidos rejeitados.

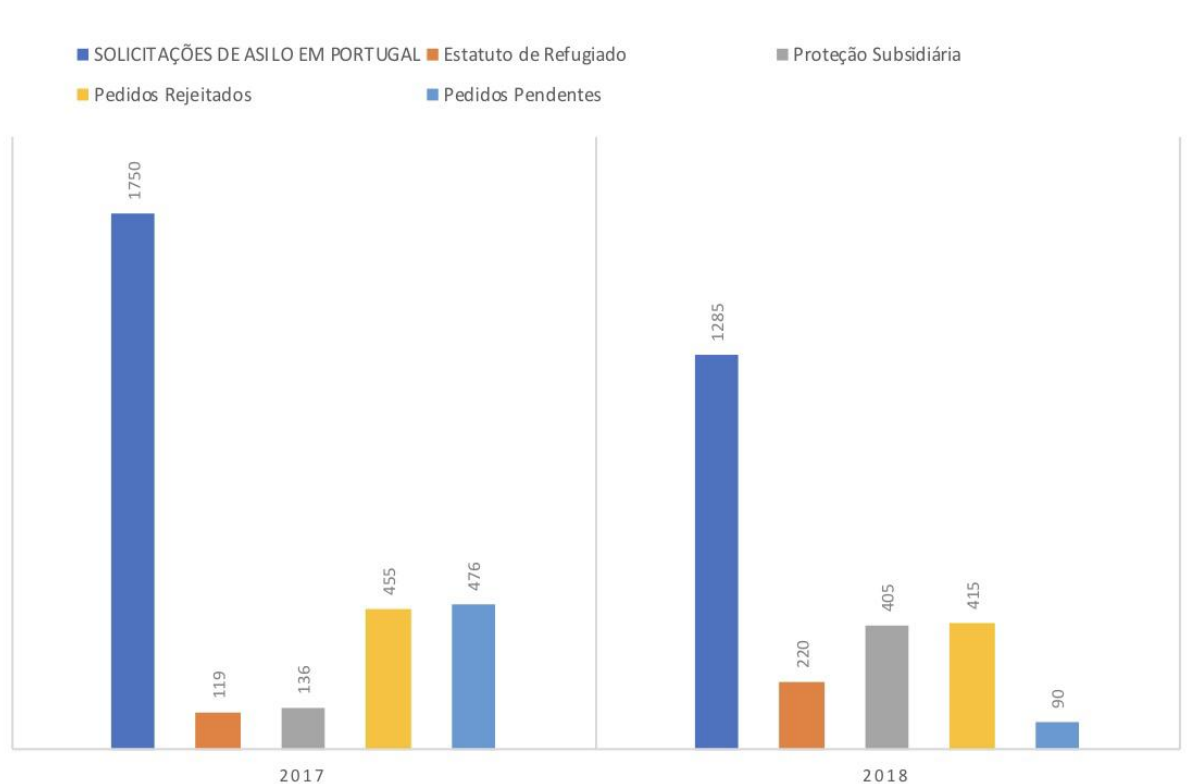


Gráfico 4 - Solicitações de asilo em Portugal: 2017 e 2018 (CPR, 2018).

Com o programa de relocação europeu, concluído em março de 2018, Portugal recebeu 1.552 refugiados, dos quais 1.192 vindos da Grécia e outros 360 chegados de Itália. (FRIAÇAS, 2019).

Em maio de 2018, o Ministério da Administração Interna e da Presidência e o Ministério da Modernização Administrativa informaram que Portugal foi o 6º Estado-Membro da União Europeia que mais acolheu refugiados acolheu no alojamento do Programa de Recolocação.

Além da relocação, a União Europeia também prevê o programa da **reinstalação** (MALPIQUE, 2018, p. 69), que compreende uma parceria voluntária do Alto Comissariado da ONU para Refugiados com determinado Estado-Membro, baseado na necessidade de proteção internacional de indivíduos de países terceiros, que pela reinstalação, são transferidos de países externos ao bloco europeu para um Estado-Membro (EUROPEAN COMMISSION, 2015):

Resettlement is the process whereby, on a request from the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) based on a person's need for international protection, non-EU nationals are transferred from a non-EU country and established in a Member State. Currently, resettlement of refugees is voluntary, with EU efforts being a sum of all national actions (EUROPEAN COMMISSION, 2015, p. 8).

O programa europeu de reinstalação levou à Portugal 134 indivíduos que se encontravam no Egito e 62 na Turquia.

Em janeiro deste ano, as autoridades portuguesas informaram que o país teria disponibilidade para reinstalar até 1.010 refugiados que estavam sob a tutela do ACNUR, por ocasião do envio de um pedido da Comissão Europeia aos Estados-membros para que fossem reinstalados na União Europeia, até ao final de 2019, 50.000 indivíduos em protecção internacional. Todavia, o Programa Voluntário de Reinstalação do ACNUR colocou em Portugal apenas 196 das 1.010 pessoas que o país se comprometeu a acolher, o que representa apenas 19,4% dessa meta até junho de 2019 (PORTUGAL, 2019).

A República Portuguesa acolheu também, desde 2018, e em caráter voluntário, 122 refugiados resgatados em operações de salvamento realizadas no Mar Mediterrâneo, pelos navios humanitários *Lifeline*, *Aquarius I*, *Diciotti*, *Aquarius II*, *Sea Watch III*, *Alan Kurdi*, além de embarcações de pequeno porte.

Adicionalmente, as autoridades informaram que Portugal, em acordo bilateral com a Grécia, o acolhimento de 100 indivíduos situados em campos de refugiados gregos.

4.2 Mecanismos de proteção em Portugal

Atualmente, os refugiados contam com três caracterizações distintas no território português: os refugiados Espontâneos, os refugiados acolhidos pelo programa de reinstalação, sob coordenação do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS) e os refugiados acolhidos pelo programa de realocação, sob responsabilidade do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), conforme se analisará no capítulo seguinte.

No intuito de acompanhar as demandas da Agenda Europeia para as Migrações e o processo de recolocação elaborado no ano de 2015, Portugal estabeleceu um grupo multidisciplinar GTAEM ou Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações (Despacho nº. 10041-A/2015, de 3 de setembro) para ajudar no acolhimento e integração dos requerentes de asilo e refúgio que chegassem ao país.

A proposta inicial da Comissão era levar aproximadamente 2.000 pessoas realocadas e reassentadas. No entanto, o país assumiu o compromisso de alocar 4.574 pessoas (OLIVEIRA, 2019) dentro do seu território, aumentando posteriormente sua aceitação para 10.000 refugiados realocados.

O GTAEM é coordenado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, entidade encarregada pela decisão sobre a aceitação de pedidos de proteção internacional, instrução dos processos de concessão, bem como pela determinação do Estado-Membro encarregado da análise dos pedidos e transferência para um outro Estado-membro da União Europeia (OLIVEIRA, 2019).

O Alto Comissariado para as Migrações (ACM) é, por sua vez, responsável pelo processo de integração dos migrantes.

Além do SEF e do ACM, o grupo compreende a Direção-Geral dos Assuntos Europeus/MNE, o Instituto da Segurança Social, o Instituto do Emprego e da Formação Profissional, a Direção-Geral da Saúde e a Direção-Geral da Educação.

Atualmente, no processo de acolhimento e integração de refugiados, participam, ainda, entidades da sociedade civil e autarquias locais, a exemplo do Conselho Português para os Refugiados (CPR), da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), da Cruz Vermelha Portuguesa, da Câmara Municipal de Lisboa e da União das Misericórdias Portuguesas (Figura 3).

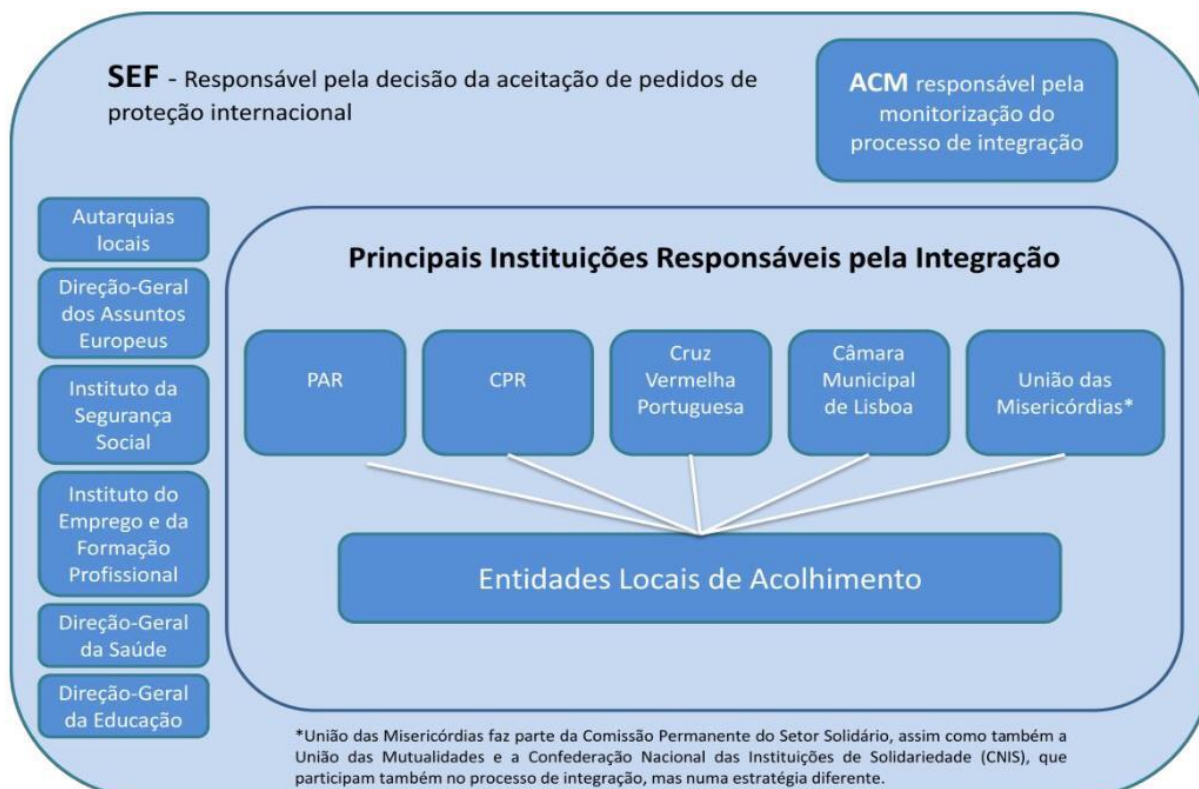


Figura 3 -entidades envolvidas no plano nacional para o acolhimento e integração (RODRIGUES, 2017, p. 21)

Dentre as entidades, O CPR é o único representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em Portugal, mantendo um protocolo de cooperação jurídica e social aos requerentes de asilo e refúgio. É também responsável pelo acolhimento de refugiados, possuindo dois centros de acolhimentos, Centro de Acolhimento de Refugiados – CAR e CAR II), situados, respectivamente, na Bobadela e em São João da Talha, ambas no Concelho de Loures, nas proximidades da capital, onde os residentes podem permanecer até um período que não ultrapasse três meses (CPR, 2018).

Ainda no plano civil, a PAR surgiu antes da implementação do programa de realocação e representa uma função integradora e colaborativa das organizações não governamentais em Portugal através de um modelo de integração comunitário.

MINISTÉRIOS REPRESENTADOS NO GTAEM E ENTIDADE DE ACOLHIMENTO		
Ministérios no GATEM	Entidades de Acolhimento	
	Candidatura Liderada 3ºsetor	Candidatura Liderada Município
Ministério dos Negócios Estrangeiros - Direção-Geral dos Assuntos Europeus		
Ministério da Administração Interna - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	União da Misericórdias Portuguesas	Associação Nacional de Municípios
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social - Instituto da Segurança Social	PAR – Plataforma de Apoio aos Refugiados	
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social - Instituto do Emprego e da Formação Profissional	Confederação das Instituições de Solidariedade	
Ministério da Saúde - Direção-Geral da Saúde	União das Mutualidades	
Ministério Educação - Direção-Geral da Educação	Cruz Vermelha Portuguesa	
Ministério da Presidência - Alto Comissariado para as Migrações, I.P	CPR – Conselho Português para os Refugiados	

Figura 4 - Constituição do GTAEM (RIBEIRO, 2017, p. 18).

Em 2017, a entidade era constituída por 350 organizações, sendo que aproximadamente 100 delas atuavam no acolhimento de famílias (COSTA et al., 2019). Já a Cruz Vermelha Portuguesa presta assistência humanitária e social a indivíduos que não necessariamente estão acompanhados de uma família, a exemplo dos indivíduos adultos do sexo masculino (CRUZ VERMELHA PORTUGUESA, 2019).

4.2.1 *Processo de Refúgio Espontâneo*

Por fim, além dos programas de realocação e de reinstalação, um solicitante de refúgio pode chegar em território português por via aérea e solicitar asilo na Divisão de Refugiados do SEF. Após a solicitação de asilo, mediante autorização judicial, o requerente é retido por até 60 dias nas instalações do aeroporto, nomeadamente em um Centro de Instalação Temporário (SIT) até que receba a resposta ao requerimento efetuado dentro de um prazo máximo de 30 dias — "processo acelerado".

Durante a estadia, o interessado será entrevistado no local por um jurista do Conselho Português de Refugiados para que seja analisado o o pedido de asilo.

Uma vez deferida o estatuto de refugiado, terá uma Autorização de Residência Provisória e será instalado em um dos Centros de Acolhimento de Refugiados por um período que não ultrapasse outros 60 dias, e contará com um projeto social de acolhimento que vise a sua integração (RIBEIRO, 2017).

Na eventualidade de um indeferimento da admissão ao estatuto de refugiado caberá interposição de recurso.

Antes do término do período máximo de permanência no CIT, caso não ocorra nenhum parecer judicial ao recurso, o requerente de asilo será acolhido, temporariamente, pelo Centro de Acolhimento de Refugiados do CPR (RIBEIRO, 2017).

Por fim, na hipótese de que o seu recurso não seja provido, o requerente de asilo deverá sair do território português em até 20 dias.

Quanto aos requerentes de asilo que entram por via terrestre ou marítima de modo espontâneo — clandestinamente em embarcações estrangeiras, por exemplo — podem, da mesma forma solicitar de forma espontânea. No entanto, tal solicitação muitas vezes não acontece.

De acordo com Santinho (SANTINHO, 2016), alguns dos requerentes permanecem clandestinamente a procura de redes de contato. Muitos continuam pelas ruas "sem qualquer tipo de proteção e uma total desorientação espacial e sociocultural" (SANTINHO, 2016, p. 124).

Quando interceptados por alguma autoridade policial e, na ausência de alternativa para a sua permanência, acabam por verbalizar o interesse pela proteção, sendo encaminhados para o SEF "onde permanecem retidos durante algumas semanas enquanto é confirmada a narrativa de sofrimento passado, bem como o seu lugar de origem" (SANTINHO, 2016, p. 124).

Uma vez confirmada o seu histórico, são acolhidos pelo Centro de Acolhimento de Refugiados (CAR).

4.2.2 *Processo de realocação*

O Processo de Realocação tem sua origem nos países de maior incidência de chegada dos refugiados, nomeadamente os *hotspots* da Grécia e da Itália, e inicia-se com a identificação dos requerentes que pretendem solicitar asilo a Portugal (RIBEIRO, 2017).

As autoridades portuguesas, sob ação do Ministério da Administração Interna (MAI), responsável pela regularização e acolhimento dos refugiados, bem como pela fixação da quota anual que o país pretende acolher, recebe os pedidos de asilo, por intermédio de um oficial conectado ao SEF que se encontra nos Estados-Membros dos *hotspots*.

A realocação é realizada com o suporte da Organização Internacional das Migrações (OIM).

Uma vez em território português, o SEF e o ACM realizarão a distribuição dos refugiados entre as entidades de acolhimento.

O local onde serão instalados terá como objetivo principal o sucesso integrativo e a autonomia, e dependerá das vagas disponíveis, das características individuais e da possibilidade de reunião familiar (ACM, 2018).

Uma vez acolhidos nas instituições parceiras, cada refugiado é contemplado com um valor de €150,00 mensais — denominado *pocket money* — para despesas pessoais e tem acesso à acomodação, alimentação, saúde, educação, aprendizagem do idioma português, bem como apoio na busca de trabalho.

Seis meses antes do término do programa de realocação, ou seja, aos 12 meses de programa, os refugiados são preparados para uma nova fase de autonomização, através do Programa intitulado *Phasing Out*. Esse programa prevê o atendimento dos refugiados no âmbito do Alto Comissariado para as Migrações (ACM), por intermédio do seu Gabinete de Apoio Social (GAS), localizados nos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM), a fim de avaliar a necessidade de suporte para habitação, apoio social, integração profissional, e ensino da língua portuguesa.

Também se verificará a necessidade financeira e, dependendo das condições laborais apresentadas, o refugiado contará com o Rendimento Social de Inserção (RSI), um apoio social destinado a proteger indivíduos em condição de pobreza extrema, através de parcelas mensais que visam a inserção social, laboral e comunitária (MARTINS, 2018).

Casos Individuais	Agregados Familiares	
186,68 €	Titular do pedido de RSI	186,68 €
	Outro(s) Adulto(s)	130,68 €
	Menores de 18 anos	93,34 €

Figura 5 - Valor Monetário do RSI (Martins, 2018, p.53).

O valor monetário em 2008 era estimado em 186 euros — valores atualizados de acordo com a Portaria no52/2018 do Diário da República no 37/2018, Série I de 2018-02-21 (MARTINS, 2018).

4.2.3 Processo de Reinstalação

No programa de reinstalação, o processo tem início com a identificação por parte do ACNUR e órgãos parceiros, de pedido de protecção internacional de refugiados que se encontrem em situação de risco num primeiro país de asilo não pertencente à União Europeia, sobretudo aqueles que necessitam de cuidados médicos, os beneficiários de reagrupamento familiar ou ainda mulheres, crianças e adolescentes em estado de risco.

Posteriormente, o ACNUR submeterá aos países de acolhimento da União Europeia, a lista de refugiados, que será analisado pelo país anfitrião.

Em Portugal, esse programa também está sob responsabilidade do MAI. Os refugiados, quando em território português já apresentam a condição de estatuto de refugiados, atribuído pelo ACNUR. São recepcionados e distribuídos pelo SEF às entidades de acolhimento que, através de um apoio financeiro pago pelo SEF, promoverão, ao modo do programa de

realocação, o acesso acomodação, alimentação, saúde, educação aprendizado da língua portuguesa, apoio financeiro e apoio na busca de emprego (RIBEIRO, 2017).

Após 9 meses, caso os refugiados não estejam devidamente integrados, serão encaminhados para o ISSS e demais entidades operativas, a fim de atender às demandas apresentadas pelos refugiados.

As respostas às questões sociais, acesso a apoios e benefícios sociais, alojamento são assegurados pelo Instituto da Solidariedade e Segurança Social (ISSS). Caso ocorram, também, a demanda por alojamento, os refugiados são distribuídos pelas diversas regiões do território português, sob apoio dos serviços da ação social dos Centros Distritais de Segurança Social ou pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa caso permaneçam na capital.

Os critérios dessa distribuição respeitam a disponibilidade de vagas existentes nos alojamentos, das possibilidades de reunião familiar e das especificidades individuais. O apoio da Segurança Social para a integração é atribuído, assim, em detrimento do agregado familiar e compreende, também o apoio para alojamento e o acesso às prestações sociais (RIBEIRO, 2017).

5. ALGUNS DESDOBRAMENTOS DA SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS EM PORTUGAL

5.1 Questões políticas

Atualmente, de acordo com informações governamentais, há mais de 100 municípios portugueses comprometidos com o acolhimento da população refugiada, através de um modelo descentralizado, "com base na comunidade e assente em consórcios público-privados, seguindo de um trabalho de políticas públicas, no intuito de atender às demandas dos refugiados" (PORTUGAL, 2019).

Segundo o MIPEX IV, ou quarta edição do Índice de Políticas de Integração de Migrantes em 38 países, no ano de 2015, Portugal era considerado o segundo melhor país a integrar migrantes, perdendo apenas para a Suécia.

A existência de uma maior generosidade no acolhimento aos imigrantes e refugiados parece estar relacionada ao modo como essa população afeta o contexto interno de cada Estado-Membro da União Europeia.

Portugal, por apresentar o menor índice de natalidade do bloco, tem interesse de aumentar sua população economicamente ativa através da imigração e do refúgio.

Segundo estudos das Migrações e Sustentabilidade Demográfica, Portugal necessitará incorporar uma média de 75.000 imigrantes por ano para que possa manter uma população acima dos 10 milhões de habitantes uma vez que as estatísticas indicam uma perda de 40% da população do país até 2060 causada, principalmente pelo envelhecimento acelerado e à baixa natalidade portuguesa.

De acordo com o ministro português da Administração Interior, Eduardo Cabrita, o país necessita de mais imigrantes e refugiados, e afirma: "É bom para o país, é bom para a economia. Não queremos ser um país com portas fechadas, como dizem alguns países europeus" (MARIN, 2018).

Ademais, a crise demográfica no território português e a falta de mão de obra em alguns setores são outros aspectos que justificam o interesse do governo em repovoar o interior através do programa de acolhimento de refugiados. Tal ação, no entanto, vai contra o interesse de muitos refugiados, uma vez que as oportunidades de integração disponibilizadas nos grandes centros urbanos são maiores do que as encontradas em regiões mais remotas e interioranas, o que dificulta a permanência dessa população no país (COSTA; TELES, 2017).

Assim, mediante a necessidade de um aumento necessário e estratégico da população portuguesa, os programas de acolhimento de refugiados estabelecidos pela União Europeia foram favoravelmente recepcionados pelas autoridades locais, não apresentando oposição parlamentar face ao plano inicial de realocação de refugiados em solo lusitano. Inclusive, o país disponibilizou-se a receber o dobro de refugiados que sua quota comunitária exigia (PORTUGAL, 2016).

Internamente, o fato de Portugal apresentar um nível de segurança relevante, sem histórico de ações terroristas, sendo, inclusive, considerado o terceiro país mais pacífico do mundo pelo Índice Global de Paz 2019 (LISITA, 2019), afasta qualquer analogia entre a população refugiada e a ameaça da segurança, diferentemente do que ocorre em alguns Estados-Membros do bloco (COSTA; TELES, 2017), fazendo com que grande parte da população lusitana veja com bons olhos a chegada desses indivíduos.

Todavia, o percentual de refugiados interessados em residir em Portugal não acompanha o número de vagas ensejados. Segundo Costa e Teles (2017, p. 41) "desde o início do programa mais de 100 instituições e 140 autarquias demonstraram disponibilidade em acolher refugiados, num número que ultrapassa claramente o fluxo de refugiados que o país se encontra a receber".

Para Costa e Teles (2017, p. 41) "a localização geográfica de Portugal, bem como as melhores contrapartidas sociais e financeiras associadas ao estatuto de refugiado concedidas por outros Estados tem colocado o nosso país no final da lista das preferências dos refugiados". E acrescenta que "o reduzido conhecimento sobre a realidade portuguesa da maioria dos refugiados implica um esforço adicional na apresentação das potencialidades e características do país" (COSTA; TELES, 2017).

Ocorre, notadamente, uma predileção dessa população por nações do norte e do centro da Europa economicamente mais desenvolvidas, a exemplo da Alemanha e da França, com comunidades de refugiados da mesma nacionalidade já estabelecidas e estruturadas nesses locais.

5.2 A integração dos refugiados em Portugal

Através do que pode ser observado sobre os dados migratórios e sistema legal nas revisões bibliográficas e periódicos observa-se que Portugal é um bom anfitrião para refugiados.

Há inúmeros aspectos positivos sobre a forma como a lei e as autoridades portuguesas tratam os requerentes de asilo e de refúgio, incluindo a oferta de alojamento de boa qualidade e as normas de reagrupamento familiar, conforme Artigo 2 (1) (k) (i) da Lei de Asilo e, talvez o mais importante, as estratégias de integração na sociedade portuguesa, conforme analisada no capítulo anterior (FERREIRA, 2015). No entanto, também existem alguns aspectos não tão positivos a serem considerados.

NECESSIDADES	MUITO DIFÍCIL	DIFÍCIL	FÁCIL	MUITO FÁCIL
Aprendizagem da língua	41,2%	37,1%	17,5%	4,1%
Acesso à habitação	7,2%	12,4%	44,3%	36,1%
Alimentação	2,1%	9,3%	61,9%	26,8%
Acesso ao emprego	30,9%	47,4%	20,6%	1,0%
Acesso à saúde	2,1%	10,3%	62,9%	24,7%
Acesso à educação	9,3%	20,6%	45,4%	24,7%
Acesso à cultura	8,2%	32,0%	51,5%	8,2%
Documentação de residência	18,6%	37,1%	36,1%	8,2%
Documentação de identificação (contribuinte, segurança social)	15,5%	28,9%	40,2%	15,5%
Outra documentação (equiv. escolares, certificados, curriculum, traduções)	33,0%	43,3%	2,1%	26,1%

Figura 6 - Grau de dificuldade identificado pelas instituições para responder às necessidades dos refugiados (COSTA et al., 2019, p. 126).

As dificuldades vivenciadas pelos refugiados no programa de acolhimento português, de acordo com os refugiados e representantes das Entidades de acolhimento, residem no no acesso

ao mercado de trabalho — 78,3% —, no aprendizado da língua portuguesa — 78,3% dos respondentes classificaram-na como difícil ou muito difícil —, e na obtenção de documentações necessárias à vida cotidiana, a exemplo de certificados, equivalências escolares e traduções — 76,3% (COSTA et al., 2019).

Quanto aos dados relativos aos indivíduos acolhidos de 2015 até o presente ano (PORTUGAL, 2019), as autoridades portuguesas apontam que 92% dentre os refugiados tiveram aprendizagem da língua portuguesa, todos tiveram acesso a cuidados de saúde, mas apenas (43%) dos adultos conseguiram integrar-se no mercado de trabalho ou ainda em programas específicos de formação profissional.

Além disso, outras dificuldades também são experienciadas, mas de algum modo suavizadas pelas entidades de acolhimento no cotidiano individual dessa população (RIBEIRO, 2017), conforme será visto a seguir.

5.2.1 Acesso ao emprego e habitação

A distribuição dos refugiados pelo território português em áreas com escassez de oportunidade de emprego pode culminar na dificuldade de acesso ao mercado de trabalho.

De acordo com as entidades de acolhimento, o acesso ao mercado de trabalho foi referido como o maior desafio para os refugiados (RIBEIRO, 2017; RODRIGUES, 2017) e também para o Estado Português, uma vez que, na impossibilidade de encontrar um trabalho durante o programa de acolhimento, o refugiado será inserido no Rendimento Social de Inserção (RSI), acarretando mais custos.

É importante destacar que o índice de desemprego registrados em Portugal — que ultrapassou os 13% em 2015 — afetava não somente a população de refugiados, mas, também, a população autóctone. Hoje a taxa de desemprego está abaixo do nível da Zona do Euro — 7,5%, em junho de 2019 —, e encontrava-se na casa dos 6,7% — dados de junho de 2019 (DESEMPREGO, 2019).

Para Ribeiro (RIBEIRO, 2017), o acesso ao emprego é o aspecto que mais preocupa os refugiados e as entidades de acolhimento, pois é através do trabalho que o refugiado conseguirá

se integrar à sociedade portuguesa. Assim, para o autor (RIBEIRO, 2017), uma vez que o acesso ao alojamento, à alimentação, ao aprendizado da língua portuguesa, à saúde e à regularização estão assegurados pela sociedade civil de acolhimento e pelo Estado Português, importa priorizar os aspectos interativos do refúgio, sobretudo ao aspecto do acesso ao trabalho.

Ainda segundo o autor (RIBEIRO, 2017, p. 31), "o acesso ao emprego para além da autonomia que proporciona ao refugiado, ajuda-o a estabelecer laços com a sociedade, criando amigos e facilitando a aprendizagem da língua".

Conforme mencionado anteriormente, a região portuguesa onde o refugiado é alojado influencia sobremaneira na conquista de um emprego. Por conta disso, no que se refere à distribuição de refugiados pelo território, o interessado poderá apresentar preferência pelos grandes centros urbanos, no caso, Lisboa e Porto.

Não por acaso, é sabido que dois terços dos refugiados no mundo residem em zonas urbanas em função de maiores oportunidades laborais (COSTA; TELES, 2017) e de possibilidade de contato com grupos que já se fixaram nessas localidades.

Todavia, embora residir em regiões mais centralizadas possa trazer acesso à maiores oportunidades laborais, pode também, consequentemente, impor mais dificuldade na busca de habitação com valores acessíveis, face à pressão imobiliária existentes em áreas de maior densidade populacional.

Considerando que o acesso à habitação é um dos pilares do acolhimento, para Ribeiro (RIBEIRO, 2017, p. 38) "todo o agregado familiar necessita de ter a sua habitação, criar o seu espaço, o seu porto de abrigo, devendo estar garantido este acesso desde o início do programa".

No caso português, a dificuldade de alojamento e de habitação é intensificada devido ao forte crescimento do turismo nas cidades de Lisboa e do Porto, e da chegada de uma grande onda de imigrantes econômicos, o que acarreta no aumento do valor médio das habitações.

Em 2018, o preço médio das casas em Portugal teve um crescimento de 37% nas locações face ao ano anterior: "em Portugal o preço médio de arrendamento de apartamentos e moradias passou de 808 euros em 2017 para 1.106 euros em 2018, um aumento de 37%" (PREÇO, 2019).

No mesmo período, a capital lisboeta foi a registrou o preço médio mais elevado da habitação, chegando a 1.475,53 euros no valor do aluguel (PREÇO, 2019).

Neste sentido, para muitos refugiados, a solução (COSTA; TELES, 2017) tem sido encontrar acolhimento em outras regiões do país onde a disponibilidade e o valor da habitação é mais acessível.

No que concerne a ajuda financeira, o fato de haver uma uniformização do programa de acolhimento no âmbito nacional, suscitam algumas dificuldades tanto para os refugiados quanto para as entidades de acolhimento (RIBEIRO, 2017).

O montante proporcionado às despesas diárias dos refugiados e que não estão contempladas no programa de acolhimento — água, luz, alimentação, dentre outros — é a mesma em todo o território português, o que não reflete a real necessidade em cada região, uma vez que o custo de vida nos grande centros urbanos diverge do custo de vida de pequenos vilarejos interioranos, por exemplo.

Por isso, alguns refugiados e entidades de acolhimento sugerem que o programa de acolhimento seja correspondente à realidade local onde o refugiado é acolhido (RIBEIRO, 2017).

5.2.2 Aprendizagem da língua portuguesa

A aprendizagem da língua portuguesa é vista como elemento central para a integração do refugiado, bem como para o acesso a um maior leque de opções de emprego (RIBEIRO, 2017).

A dificuldade na aprendizagem do idioma enfrentadas pelos refugiados reflete diretamente no processo de integração e condiciona, em muitos casos, o exercício de diversas atividades laborais (COSTA et al., 2019).

Dentre as entidades de acolhimento, segundo pesquisas de Ribeiro (2017), algumas optaram pelo ensino não formal do português e com o apoio de voluntários, visto às dificuldades

tidas para a criação de turmas de português com a exigência de um número mínimo de 26 formandos.

Ainda, face às barreiras linguísticas apresentadas pelos refugiados (RIBEIRO, 2017), as autoridades portuguesas disponibilizaram um serviço da linha de tradução telefônica e presencial fornecida pelo Alto Comissariado para as Migrações, além de criarem plataforma online de aprendizagem do Português para falantes dos idiomas inglês e árabe.

As aulas são gratuitas e, muitas vezes, representam o primeiro contato dos refugiados e requerentes de asilo com a língua portuguesa.

5.2.3 *Validação das competências académicas e profissionais*

Da mesma análise observas-se o impedimento da validação das habilitações. A ausência do reconhecimento de documentos essenciais da formação académica e profissional pelas autoridades lusitanas (RIBEIRO, 2017) impedem que essas pessoas se candidatem a atividades que requeiram qualificações específicas e, também, ao acesso a trabalhos semelhantes aos desempenhados nos respectivos países de origem.

Conforme defendem Costa e Teles (2017):

importa assegurar após o período de integração inicial a inserção dos refugiados no mercado de trabalho, pelo que é crucial uma validação das competências e formação de cada refugiado, no sentido de maximizar o seu contributo para o tecido social português (COSTA; TELES, 2017, p. 44).

A validação das habilitações académicas e laborais (RIBEIRO, 2017) é dificultada, também, quando o refugiado, embora capacitado, não tenha conseguido trazer de seu país de origem nenhum tipo de documentação que chancele suas competências. Neste caso, esse indivíduo é obrigado a realizar provas em língua portuguesa para que tenha suas habilidades académicas e profissionais reconhecidas em Portugal.

5.2.4 *Morosidade na análise dos pedidos de refúgio*

A demora na análise dos pedidos de asilo é um outro fator enfrentado pelos refugiados. De acordo com o SEF, a duração habitual da concessão do estatuto de proteção internacional é de seis meses, podendo ser prorrogado em situações de maior complexidade. (CORDEIRO, 2017a).

De acordo com o SEF, um dos fatores que explica a extrapolação desse período é a dificuldade advinda da ausência de intérpretes qualificados nas línguas originárias dos solicitantes, sobretudo na língua árabe.

Outro fator é o não comparecimento de boa parte dos solicitantes quando devidamente agendados, fazendo com que o processo permaneça inerte até que novas notificações de comparecimento sejam realizadas (CORDEIRO, 2017a).

5.2.5 *Dificuldades de integração e 'fuga' do país*

Entre dezembro de 2015 e outubro de 2017, 1.511 pessoas foram acolhidas em Portugal pelo programa de realocação da União Europeia. Desse total, aproximadamente 720 abandonaram o programa e deixaram do país (CORDEIRO, 2017b).

É importante observar que a saída dos refugiados do programa ou do país não aponta necessariamente que as entidades de acolhimento não tenham cumprido adequadamente a sua função ou que o processo de acolhimento não tenha sido positivo.

Para Costa et al. (2019), o nível de expectativas dos refugiados e de algumas instituições não são uniformes e as decisões políticas aplicadas pelo país ou pela União Europeia nem sempre vão ao encontro do projeto de vida desenhado por esses refugiados uma vez que, segundo o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), os refugiados não têm o direito de escolher o Estado onde querem apresentar o seu pedido de asilo ou onde desejam instalar-se (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Além do mais, os refugiados inseridos no programa de realocação (RODRIGUES, 2017) tendem a apresentar uma expectativa ainda mais elevadas do que os refugiados que

chegaram de outra forma em solo português. Tal característica decorre pelo fato de que essa população já esteve em outros Estados-Membros do bloco europeu e tendem a comparar as condições de acolhimento entre os vários países onde estiveram, geralmente tendo predileção pelas nações mais ao norte, ao modo da Alemanha e países escandinavos.

A título de exemplo, determinados perfis (RODRIGUES, 2017), como parece ser o caso de muitos sírios, apresentam competências profissionais superiores ao estilo de vida e ao tipo de trabalho que encontram em Portugal, o que impõe uma barreira ao processo de integração.

Um outro aspecto que explica a saída dos refugiados do país é fato de alguns serem instalados em áreas mais distantes dos principais centros urbanos, dificultando a integração, sobretudo quando não conseguem se comunicar na língua portuguesa ou mesmo na língua inglês, e não dispõem de intérpretes que colaborem com as demandas essenciais do cotidiano (COSTA et al., 2019).

Alguns, quando podem, se mudam para regiões portuguesas mais promissoras, a exemplo das áreas da região metropolitana de Lisboa, "pela sua diversidade cultural, maior proximidade com a cultura e língua árabe, e existência de uma mesquita" (RODRIGUES, 2017, p. 30, outros acabam deixando o país.

Para muitos refugiados que decidem partir de Portugal, o fator decisivo pode ser tão-somente o natural desejo de lograr o reagrupamento familiar ou o interesse em se aproximar de comunidades afins já instaladas em outras localidades:

é natural que os refugiados que chegam à Europa queiram deslocar-se para os Estados nos quais pensam que terão melhores condições de vida ou nos quais tenham redes familiares e sociais que possam servir de suporte à integração" (COSTA et al., 2019, p. 130).

E informa Rui Marques, responsável da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR): "muitas das pessoas que vieram para Portugal decidem juntar-se a familiares que estão noutro ponto da Europa" (CORDEIRO, 2017b). E acrescenta:

"para nós não há abandonos, muito menos fugas, porque as pessoas não estão presas. O que há são processos de autonomização precoce. Há pessoas, adultos, que livremente decidem autonomizar-se mais cedo" (CORDEIRO, 2017b).

Dependendo da ocasião, alguns são motivados pela própria instituição a saírem do país quando essa ação representa uma melhora significativa na vida do refugiado:

“A alguns nós próprios dizemos para irem embora. Estão bloqueados, nem se conseguem concentrar em aulas de português sem terem os filhos por perto há tanto tempo”, afirma um dos membros de uma ONG de acolhimento. E conclui, “Quando se trata de ir para outro país da União Europeia, sabemos que eles podem pedir a transferência dos processos e acelerar assim o reagrupamento familiar” (LORENA, SOFIA; HENRIQUES, 2019).

Para o governo português as dificuldades da língua portuguesa, a não adaptação cultural e a inexistência de comunidades dos países de origem dos refugiados instalados no país justificam a saída dessa população.

Segundo relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de pessoas refugiadas — programa de recolocação —, para muitos dos solicitantes, a República Parlamentar não foi a primeira opção no momento da transferência a partir dos países de trânsito, ou seja, os *hotspots* da Grécia e da Itália.

Ao aspecto citado, há ainda a justificativa de as três principais nacionalidades transferidas para Portugal (Síria, Iraque e Eritreia) não terem comunidades prévias instaladas no país, “o que levantou dificuldades ao nível da aprendizagem da língua e da adaptação cultural, fatores que ajudam a perceber que 45% das pessoas recolocadas em Portugal estejam ausentes do país” (CERCA, 2019). Ainda assim, de acordo com o mesmo relatório, há uma análise positiva do acolhimento.

Por fim, embora se evidencie uma grande saída de refugiados de Portugal, para as autoridades portuguesas “A ‘fuga’ de refugiados não é exclusiva de Portugal”, uma vez que um percentual aproximado de abandono do programa acontece noutros países da Europa (LORENA, SOFIA; HENRIQUES, 2019).

6. À GUISA DE CONCLUSÃO: PORTUGAL, O ELDORADO DO REFÚGIO?

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise do direito internacional dos refugiados a partir das normas legais vigentes na União Europeia e, mais especificamente, em Portugal; uma compreensão do funcionamento dos programas de acolhimento no território português e do processo de integração; além disso, também permitiu utilizar conteúdos bibliográficos e midiáticos que auxiliam a compreender as facilidades e dificuldades que os refugiados enfrentam quando da sua permanência no país.

De um modo geral, o sistema legal português, em acórdância com as normas jurídicas estabelecidas pela União Europeia, promove a integração dos beneficiários de proteção internacional, incluindo os refugiados, estabelecendo acesso igualitário ao emprego, assistência médica e social, aprendizado da língua portuguesa, dentre outros serviços necessários à permanência dessa população em Portugal.

As autoridades portuguesas estabeleceram parcerias com Organizações Não-Governamentais, bem como organizações comunitárias de todo o país, a fim de acolher os candidatos ao refúgio que chegaram no país, tanto pelo processo voluntário quanto pelos programas de reinstalação e realocação propostos pela União Europeia.

Diante das fontes consultadas é evidenciado um esforço do país anfitrião em bem acolher os refugiados a partir do suporte individualizado e dos serviços de apoio aos recém-chegados.

A existência de uma evidente generosidade no acolhimento aos imigrantes e refugiados parece estar relacionada ao modo como essa população afeta o contexto interno do país. Portugal, por apresentar o menor índice de natalidade do bloco europeu, tem interesse em aumentar sua população economicamente ativa através da imigração e do refúgio, devido ao envelhecimento acelerado da população e à baixa natalidade portuguesa.

Além da crise demográfica, a falta de mão de obra em alguns setores é outro fator, dentre outros possíveis, que justifica o interesse do governo em repovoar o território através dos programas de acolhimento aos refugiados.

Todavia, a localização geográfica de Portugal, agregado a melhores possibilidades sociais e financeiras vinculadas ao estatuto de refugiado ofertadas por outros Estados da União Europeia, posicionam Portugal no rol dos países europeus menos atrativos ao refúgio, ocorrendo uma predileção dessa população por nações do norte e do centro da Europa, economicamente mais desenvolvidas, com comunidades da mesma nacionalidade já estabelecidas e estruturadas nesses países.

Para os refugiados que voluntariamente — ou por força maior — permanecem em Portugal, alguns desafios persistem, apesar da abordagem positiva de integração de refugiados no país. Isto inclui a facilidade na busca de trabalho, a possibilidade de moradia acessível e desburocratização e na obtenção de documentos.

Uma vez que os solicitantes de refúgio estão dispersos por todo o território, muitos dos que estão em regiões remotas, tendem a enfrentar maior dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, à comunidade de refugiados e consequentemente, à um fácil processo de integração.

Dada à importância do tema, a fim de otimizar o processo integrativo dos refugiados, em sintonia com as diretrizes da União Europeia e com a lei portuguesa de asilo, torna-se necessário o desenvolvimento de procedimentos que possibilitem maior celeridade na obtenção do estatuto de refugiado e no reconhecimento das competências acadêmicas e profissionais pelas autoridades portuguesas, atendendo as diferentes necessidades desta população.

Neste sentido, pode-se supor que, apesar das dificuldades econômicas e de integração social pela dificuldade do aprendizado da língua portuguesa, dentre outros fatores pontuais, Portugal permanece um destino relativamente atrativos aos solicitantes de refúgio na União Europeia, em virtude da proteção jurídica existente em seu atual ordenamento.

REFERÊNCIAS

- ACM. **Relatório de atividades 2018**, p. 76. 2018. Disponível em: <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/43252/ACM+RA2018_Final+5.pdf/7291ff95-c51e-4d0a-819f-166e07ad1db7>. Acesso em 20 out. 2019.
- ACNUR. **La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos em el nuevo milênio**. Barcelona: Icaria Editorial, 2006.
- _____. **Global trends: Forced displacement in 2017**. Global Trends, n. 25 jun. 2018, p. 76, 2018.
- _____. **Deslocamento global supera 70 milhões, e chefe da Agência da ONU para Refugiados pede maior solidariedade na resposta**. 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/06/19/deslocamento-global-supera-70-milhoes/>>. Acesso em 20 out. 2019.
- AGÊNCIA GERAL DO ULTRAMAR. **Refugiados da República do Congo (ex-Belga)**. Boletim Geral do Ultramar, v. XXXVI, p. 424–425, 1960. Disponível em <<http://memoria-africa.ua.pt/Library/ShowImage.aspx?q=/BGC/BGU-N424-425&p=438>>. Acesso em 20 out. 2019.
- ALEXANDRE, M.; LOPES, A. **Refugiados espanhóis em Portugal (1936-38): o caso de Elvas**. Universidade de Lisboa, D2017. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/31689/1/ulfl242220_tm.pdf>. Acesso em 08 ago. 2019.
- CERCA de metade dos refugiados que chegaram a Portugal abandonaram o país. **Observador**, 9 jan. 2019. Disponível em: <<https://observador.pt/2018/01/09/cerca-de-metade-dos-refugiados-que-chegaram-a-portugal-abandonaram-o-pais/>>. Acesso em 08 ago. 2019.
- CHAGAS, I. **A crise humanitária dos refugiados: muito além da Síria**. Politize. 2018. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/crise-dos-refugiados/>>. Acesso em 01 out. 2019.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: comunicação sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração**, Bruxelas, 10.2.2016 COM(2016) 85 final. Bruxelas: 2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:97f62a52-3255-11e6-b497-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF>. Acesso em 08 ago. 2019.
- CORDEIRO, A. D. **Portugal está a deixar refugiados sem estatuto e sem direitos**. Público, p. 1–13, 2017a. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/04/29/sociedade/noticia/portugal-esta-a-deixar-refugiados-sem-estatuto-e-sem-direitos-1770399>. Acesso em 08 ago. 2019.
- _____. **Quase metade dos 1500 refugiados que chegaram já deixou Portugal**. Público, p. 1–14, 2017b. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/10/16/sociedade/noticia/mais-de-metade-dos-1500-refugiados-que-chegaram-ja-deixou-portugal-1788767>>. Acesso em 20 out. 2019.

COSTA, B. F.; TELES, G. A política de acolhimento de refugiados - considerações sobre o caso Português. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 25, n. 51, p. 29–46, 2017.

COSTA, P. et al. **O acolhimento de refugiados recolocados em Portugal** : a intervenção das instituições locais. Livro de atas do II Congresso Internacional de Mediação Social, p. 113–133, 2019.

CPR. **Relatório de Atividades 2018**. Conselho português para os refugiados. 2019. Disponível em: <http://cpr.pt/wp-content/uploads/2019/04/CPR_Relatorio_2018_web.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CRUZ VERMELHA PORTUGUESA. 2019. Disponível em: <<https://www.cruzvermelha.pt>>. Acesso em 19 set. 2019.

DESEMPREGO atinge mínimos na zona do euro. Em Portugal está nos 6, 7%. **Eco**, 31 jul. 2019. Disponível em: <<https://eco.sapo.pt/2019/07/31/desemprego-atinge-minimos-na-zona-euro-em-portugal-esta-nos-67/>>. Acesso em 19 set. 2019.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. **Sampaio critica "falta de vontade política" na crise dos refugiados**. 2016. Disponível em: <<https://www.dn.pt/portugal/sampaio-critica-falta-de-vontade-politica-na-crise-dos-refugiados-5438097.html>>. Acesso em 11 nov. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **The European agenda on migration**: glossary, facts and figures, 2015. Disponível em:< https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en>. Acesso em 11 nov. 2019.

_____. **The Schengen visa**, 2019. Disponível em:< https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/schengen_visa_en> . Acesso em 11 nov. 2019.

EUROSTAT. **Asylum statistics**: estatísticas sobre o asilo. v. 2019, n. 712 000, p. 1–14, 2019.

FERREIRA, N. Portuguese Refugee Law in the European Context: The Case of Sexuality-Based Claims. **International Journal of Refugee Law**, v. 27, n. 3, p. 411–432, 2015.

FRIAÇAS, A. Portugal acolheu 1866 refugiados — menos de metade do que o acordado com a União Europeia. **Público**, p. 1–9, 2019. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/06/19/sociedade/noticia/refugiados-portugal-acolheu-menos-metade-acordado-uniao-europeia-1876980>>. Acesso em 11 nov. 2019.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1992.

GUERRA, S. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GUERRA, S.; ACCIOLY, E. **O Conselho Português para os Refugiados e a Resposta das Instituições Europeias às Crises Migratórias no quadro dos Direitos Humanos**. Revista Jurídica Unicuritiba, v. 02, n. 47, p. 62–77, 2017a.

_____. **O instituto jurídico do refúgio à luz do direito internacional e alguns desdobramentos na União Europeia.** v. 02, p. 62–77, 2017b.

HUMANOS, C. E. D. D. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.** Jornal Oficial das Comunidades Europeias, p. 364, 2000.

JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos refugiados.** São Paulo: Método, 2007.

LARA, M. B. **A atual crise dos refugiados na Europa:** o déficit normativo à luz do direito internacional dos direitos humanos. ALMEIDA, P. (Org.). Revista do Programa de Direito da União Europeia: Cátedra Jean Monnet da FGV Direito Rio. vol. 6. p. 11-29. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rpdue/issue/download/3821/1774>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

LISITA, B. Portugal é o terceiro país mais pacífico do mundo. **Público**, 12 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2019/06/12/sociedade/noticia/portugal-terceiro-pais-pacifico-mundo-indice-global-paz-1876208>>. Acesso em 01 out. 2019.

LORENA, SOFIA; HENRIQUES, A. Saída de 140 refugiados do país é normal e acontece em todo o lado. **Público**, 2019. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2016/12/06/sociedade/noticia/saida-de-140-refugiados-do-pais-e-normal-e-acontece-em-todo-o-lado-1753946>> Acesso em 10 nov. 2019.

MALPIQUE, R. L. **Crise de refugiados:** o acolhimento de refugiados na União Europeia - uma análise crítica (2011-2016). Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) - Instituto de Estudos Políticos, p. 243, 2018.

MARIN, D. C. Portugal quer mais imigrantes, mas barrou 1.336 brasileiros no ano passado. **Veja**, 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/portugal-quer-mais-imigrantes-mas-barra-1-336-brasileiros-no-ano-passado/>>. Acesso em 10 nov. 2019.

MARTINS, A. C. S. **O Conselho Português para os Refugiados e a Resposta das Instituições Europeias às Crises Migratórias no quadro dos Direitos Humanos.** Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2018.

OLIVEIRA, C.; PEIXOTO, J.; GOIS, P.. **A nova crise dos refugiados na Europa:** o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. Revista Brasileira de Estudos de População. vol.34, n.1, p.73-98. 2017. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/319259760_A_nova_crise_dos_refugiados_na_Europa_o_modelo_de_repulsao-atracao_revisitado_e_os_desafios_para_as_politicas_migratorias/link/59b67cdc0f7e9bd4a7fc06ca/download>. Acesso em 10 nov. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. **Regulamento (CE) N.º 2725/2000 do Conselho de 11 de Dezembro de 2000**, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin. v. 2000, p. 1–10, 2000. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32000R2725>>. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001**, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. 2001. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=PT>>.

_____. **Regulamento (CE) N.º 343/2003 do Conselho de 18 de Fevereiro de 2003**, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro. 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=PT>>.

_____. **Diretiva 2003/9/CE do Conselho de 27 de Janeiro de 2003**, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros. 2003b. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0009&from=LV>>. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Diretiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004**, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, ne. p. 12–23, 2004. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=EN>>. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Diretiva 2005/85/CE do Conselho de 1 de Dezembro de 2005**, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros. p. 13–34, 2005. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:PT:PDF>>. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011**, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida. p. 9–26, 2011. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:pt:PDF>>. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013** relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (reformulação). p. 60–95, 2013a. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>> . Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Regulamento (UE) no. 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013**, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional apresentado num dos Estado. n.7, 2013b. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:PT:PDF>>. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013** que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). *Jornal Oficial da União Europeia*, p. 96–116, 2013c. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>>. Acesso em 10 nov. 2019.

PORTUGAL. **Constituição Portuguesa**. 1976. Disponível em: <<https://dre.pt/constituicao-da-republica-portuguesa>>. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. **Lei n.º 26/2014, de 05/05**. Lei de Asilo. 2014. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/25343767/details/maximized>>. Acesso em 10 nov. 2019.

PORTUGAL disponível para receber cerca de dez mil refugiados. **Público**, 2016. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2016/02/19/mundo/noticia/portugal-disponivel-para-receber-des-mil-refugiados-1723846>>. Acesso em 01 ago. 2019.

PORTUGAL já acolheu mais de 1.800 refugiados desde 2015. **Observador**, p. 1–7, 19 jun. 2019. Disponível em: <<https://observador.pt/2019/06/19/portugal-ja-acolheu-mais-de-1-800-refugiados-desde-2015/>>. Acesso em 01 ago. 2019.

PREÇO médio do arrendamento em Portugal aumentou. 37% em 2018. **Diário de Notícias**, 12 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.dn.pt/pais/preco-medio-do-arrendamento-de-casas-em-portugal-aumentou-37-em-2018---portal-10669659.html>> Acesso em 10 nov. 2019.

RAYMUNDO, L. S. M. **Supranacionalidade e intergovernabilidade**: uma nova concepção de soberania estatal em face dos processos de integração na União Europeia e no Mercosul. **Revista da FARN**, v. 2, n. 2, p. 149–174, 2003.

RIBEIRO, M. J. **Políticas de acolhimento de refugiados recolocados em Portugal**. Lisboa: ISCTE-IUL - Instituto Universitário de Lisboa, 2017.

RODRIGUES, A. S. **Integração de Pessoas Refugiadas em Portugal**, no âmbito do programa de recolocação Europeu. Lisboa. Universidade de Lisboa, 2017. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14316/1/DM-ASR-2017.pdf>> . Acesso em 10 nov. 2019.

SANTINHO, M. C. **Refugiados e requerentes de asilo em Portugal: contornos políticos no Campo da Saúde**. Lisboa: ACM, I.P., 2016. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179891/Tese48_paginacao_06_lr.pdf/700654fe-64e8-401d-9d8d-3b13b2da125c>. Acesso em 10 nov. 2019.

SARTORETTO, L. M. **A livre circulação de pessoas e a implementação e evolução do sistema europeu comum de asilo e sua incapacidade em harmonizar práticas e dividir responsabilidades por solicitantes de refúgios e refugiados entre os Estados-Membros da União europeia**. Monções: *Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 4., n. 8, p. 111–136, 2015.

SILVA JÚNIOR, E. **O refúgio no Direito Internacional Contemporâneo**. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

SOUSA, L. M. G. **Percursos de inserção de refugiados em Portugal: sós ou acompanhados?** Um estudo sobre as dificuldades de inserção de refugiados em Portugal. Lisboa: 1999. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/2106/1/Sousa_1999_Percursos_de_Inserção_de_Refugiados_em_Portugal.pdf>. Acesso em 10 nov. 2019.

SOUSA, L.; COSTA, P. M. **A evolução do direito de asilo e regimes de proteção a refugiados em Portugal (1975-2015)**. Centros de Estudos Judiciários, 2016. Disponível em: <https://www.academia.edu/28204661/A_evolução_do_direito_de_asilo_e_regimes_de_proteção_a_refugiados_em_Portugal_1975_2015_>. Acesso em 01 fev. 2019.

WALDELY, A. B.; VIRGENS, B. G. DAS; ALMEIDA, C. M. J. DE. **Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil**. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 22, n. 43, p. 117–131, 2014.